

Claves46

Serie Claves del Gobierno Local

Las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales

Coordinador: Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ

PRÓLOGO DE ALFREDO GALÁN GALÁN

Flor ARIAS APARICIO	Octavi DE LA VARGA
Helmut Philipp AUST	Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ
Géraldine BACHOUÉ PEDROUZO	Marta GALCERAN-VERCHER
Natalia CAICEDO CAMACHO	Ricard GRACIA RETORTILLO
Dolors CANALS AMETLLER	Ricardo MARTÍNEZ
Xavier CODINA GARCÍA-ANDRADE	Begoña SESMA SÁNCHEZ
Marzia DE DONNO	Julián VALERO TORRIJOS



Las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales



Claves 46

Serie Claves del Gobierno Local

Las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales

Coordinador: Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ

PRÓLOGO DE ALFREDO GALÁN GALÁN

Flor ARIAS APARICIO **Octavi DE LA VARGA**
Helmut Philipp AUST **Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ**
Géraldine BACHOUÉ PEDROUZO **Marta GALCERAN-VERCHER**
Natalia CAICEDO CAMACHO **Ricard GRACIA RETORTILLO**
Dolors CANALS AMETLLER **Ricardo MARTÍNEZ**
Xavier CODINA GARCÍA-ANDRADE **Begoña SESMA SÁNCHEZ**
Marzia DE DONNO **Julián VALERO TORRIJOS**

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona
c/ Fernando el Santo 27, bajo A - 28010 Madrid
www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Solana e hijos, A.G., S.A.U.

Depósito legal: M-27703-2024

ISBN: 978-84-128852-4-8

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita
del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas
en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra
por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la
reprografía y el tratamiento informático, y la distribución
de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

Índice

- PRÓLOGO** 9 **El reto de la internacionalización de la actividad de los Gobiernos locales**
ALFREDO GALÁN GALÁN

PRIMERA PARTE ESTUDIOS GENERALES

- CAPÍTULO I** 13 **Las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales: perspectiva general**
GUSTAVO MANUEL DÍAZ GONZÁLEZ
- CAPÍTULO II** 67 **La promoción del papel internacional de los Gobiernos locales desde el derecho de la Unión Europea**
XAVIER CODINA GARCÍA-ANDRADE
- CAPÍTULO III** 93 **La cooperación territorial de los Gobiernos locales en el marco del derecho europeo**
FLOR ARIAS APARICIO
- CAPÍTULO IV** 125 **Las entidades locales en la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global: previsiones concretas y algunas consideraciones críticas**
DOLORS CANALS AMETLLER
- CAPÍTULO V** 153 **Las subvenciones locales a la cooperación internacional**
BEGOÑA SESMA SÁNCHEZ

SEGUNDA PARTE ESTUDIOS SECTORIALES

- CAPÍTULO VI** 189 **Actividad internacional de los Gobiernos locales y políticas sociales**
RICARD GRACIA RETORTILLO Y NATALIA CAICEDO CAMACHO

CAPÍTULO VII 233

Las redes transnacionales de ciudades frente a la agenda climática: perspectiva histórica y tendencias actuales

MARTA GALCERAN-VERCHER, OCTAVI DE LA VARGA Y RICARDO MARTÍNEZ

CAPÍTULO VIII 257

La dimensión internacional de la transición digital en las entidades locales: retos, problemas y propuestas desde la colaboración y el gobierno abierto

JULIÁN VALERO TORRIJOS

**TERCERA PARTE
ESTUDIOS DE DERECHO COMPARADO**

CAPÍTULO IX 285

Los condicionantes jurídico-constitucionales de la acción exterior de las entidades locales en Alemania

HELMUT PHILIPP AUST

CAPÍTULO X 321

La acción exterior de las entidades regionales y locales francesas

GÉRALDINE BACHOUÉ PEDROUZO

CAPÍTULO XI 367

La capacidad de actuación “internacional” de los municipios italianos en la era del *glocalismo*

MARZIA DE DONNO

PRÓLOGO

El reto de la internacionalización de la actividad de los Gobiernos locales

Alfredo Galán Galán

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona.
Director de la Fundación Democracia
y Gobierno Local*

Desde hace largo tiempo venimos asistiendo a un proceso de internacionalización de la actividad de los Gobiernos locales que avanza imparable e incide sobre numerosos sectores, con implicaciones, tanto jurídicas como políticas, de extraordinario relieve. La celebración de acuerdos, dotados o carentes de eficacia vinculante, con entidades de otros Estados; las declaraciones unilaterales referentes a cuestiones directamente vinculadas con la política exterior, o la participación en redes internacionales, constituyen algunas de las principales manifestaciones de este fenómeno, que, como es notorio, trasciende el más específico contexto de las conocidas como ciudades “globales”, involucrando al nivel territorial de poder más próximo al ciudadano en su conjunto. No obstante, las correspondientes iniciativas, pese a encontrar un fundamento inequívoco en la garantía constitucional de la autonomía local y haber sido impulsadas en muchos casos de manera decisiva desde diversos foros supranacionales, continúan hallando importantes obstáculos para su debido reconocimiento institucional, fruto, habitualmente, de la suspicacia con que muchas de aquellas son vistas por parte de los restantes actores públicos.

La Fundación Democracia y Gobierno Local, sensible a esta problemática, ha dedicado a su análisis diversas jornadas, como la que, con el título

“Ciudades y Gobiernos locales: dinámica europea y proyección global”, se celebró el 18 de abril de 2024 en la ciudad de Barcelona. Pues bien, el compromiso de la Fundación con el estudio y la divulgación de esta importante modalidad de actividad local, llamada a conocer en el futuro próximo desarrollos aún más significativos, se pone una vez más de manifiesto con la edición de esta obra, que, bajo la excelente coordinación de Gustavo Manuel Díaz González, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo y autor de una monografía de referencia en la materia (*La acción exterior local. Bases constitucionales*, lustel, 2019, prologada por el añorado profesor Luciano Vandelli), reúne un total de once contribuciones de expertos que abordan las múltiples variables del fenómeno con un enfoque tanto transversal u horizontal como sectorial, facilitando asimismo una aproximación al tratamiento de la cuestión en el derecho comparado. La selección de temas y participantes se ha realizado procurando integrar la visión académica, propia del coordinador del volumen, con la perspectiva práctica, para lo cual ha resultado de gran utilidad la ayuda de Octavi de la Varga, asesor de Proyectos Estratégicos Internacionales de la Diputación de Barcelona, que ha colaborado, igualmente, en la redacción de uno de los estudios.

Con seguridad, la presente obra colectiva, que tengo el placer de prologar, contribuirá a la necesaria sensibilización de los actores institucionales, de la academia y del público en general en relación con las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales, sin cuya toma en consideración, pura y simplemente, hoy ya no resulta posible dar cabal cuenta ni de su realidad cotidiana ni de su estatuto jurídico.

PRIMERA PARTE

ESTUDIOS GENERALES

CAPÍTULO I

Las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales: perspectiva general

Gustavo Manuel Díaz González

Profesor Laboral de Sustitución (art. 80.2 LOSU) de
Derecho Administrativo.
Universidad de Oviedo

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Marco constitucional de la actividad “internacional” de los Gobiernos locales. 3. La actividad “internacional” de los Gobiernos locales en el derecho internacional y europeo: una reflexión introductoria. 3.1. La (no) incardinación en el derecho internacional público como sistema jurídico y el (no) reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales. 3.2. Derecho de la Unión Europea y derecho del Consejo de Europa (remisión). 3.3. En particular, la Carta Europea de Autonomía Local de 1985. 4. Derecho administrativo global y actividades “internacionales” de los Gobiernos locales. 5. La actividad “internacional” de los Gobiernos locales en el ordenamiento jurídico interno. 5.1. El marco normativo estatal: las leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. 5.2. El marco normativo autonómico. En especial, la Ley del Parlament de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. 6. Un apunte final. 7. Bibliografía y otras fuentes citadas.

1. Introducción

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

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

Las principales manifestaciones del fenómeno serán objeto de estudio detallado en los restantes capítulos del presente volumen. En consecuencia, bastará ahora con hacer referencia a algunos ejemplos concretos, sin ánimo exhaustivo. En este sentido, puede traerse a colación, en primer lugar, el robustecimiento de la cooperación intermunicipal mediante la creación de redes de ciudades, especialmente relevantes en el contexto de la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente, fundadas en ocasiones, de hecho, como reacción frente a determinados posicionamientos estatales, considerados como escasamente ambiciosos¹. Asimismo, en segundo lugar, puede mencionarse el ejemplo de algunas ciudades estadounidenses que, ante la falta de ratificación por parte de la Federación de determinados tratados internacionales, adoptaron normativas propias orientadas a incorporar a sus

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

respectivos ordenamientos los contenidos de aquellos². Por último —no cronológicamente—, tanto en el ámbito del Consejo de Europa como en el de la Unión Europea se ha potenciado la cooperación territorial de las autoridades regionales y locales, mediante la configuración y el perfeccionamiento paulatinos de sendos marcos normativos hoy aplicables —si bien con matices relevantes en el primer caso— en nuestro país³.

Estas —y otras muchas— transformaciones han determinado que, en el ámbito objeto de análisis, la novedad resida no ya en la integración del principio de legalidad en clave supranacional, oponible frente a cualesquiera poderes públicos —en el sentido de que todos ellos se encuentran vinculados por las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, de acuerdo con lo previsto en la Constitución—, cuanto en la debida cohonestación de los planos interno e internacional como contextos de regulación del estatuto de los Gobiernos locales⁴. La segunda de las perspectivas referidas entraña con una reflexión de más amplio alcance, como es la relativa al eventual reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales, auspiciado por una destacada corriente doctrinal. Sobre esta cuestión, en todo caso, habrá de volverse *infra*.

El fenómeno que nos ocupa, ampliamente estudiado desde la perspectiva de las ciencias sociales, presenta, en definitiva, complejas implicaciones jurídicas, que, sin embargo, la iuspublicística española ha abordado de una forma en la mayor parte de los casos tan solo parcial⁵. De una parte, entre nosotros, la descentralización de la acción exterior ha sido tradicionalmente observada como una transformación casi exclusivamente vinculada con el ejercicio del poder autonómico, toda vez que

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

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

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

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

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

las exposiciones referentes a la debida matización del alcance de la competencia estatal exclusiva en materia de "relaciones internacionales" (art. 149.1.3.^a CE) han partido de la necesidad de no vaciar las competencias de las comunidades autónomas so pretexto de la presencia de elementos de supranacionalidad en la adopción de las correspondientes decisiones⁶. De otro lado, el análisis ha tendido a centrarse en el estudio individualizado de los diferentes instrumentos vigentes en nuestro país, con específica consideración del acervo normativo del Consejo de Europa y de la Unión Europea, ya referido, en materia de cooperación territorial. Además, en los trabajos en que se adopta un punto de vista más amplio, suele ponerse el acento en el rol internacional de las ciudades –sobre todo, de las hoy denominadas "globales"—⁷, obviando, particularmente, el papel que en dicho contexto desempeñan también los Gobiernos locales intermedios⁸. En último término, la aproximación previa al problema por parte del autor de estas líneas ha considerado únicamente los parámetros constitucionales aplicables al fenómeno⁹; enfoque ineludible, al derivar la capacidad de actuación exterior de los entes locales directamente de la Constitución, pero lógicamente precisado de compleción. Este es, de hecho, el objetivo que, en buena medida, inspira la obra que el lector tiene en sus manos.

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

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

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

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

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

9. Cfr. Díaz González (2019).

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

2. Marco constitucional de la actividad “internacional” de los Gobiernos locales

La exposición sucesiva se dedicará, como viene de señalarse, a una breve recapitulación de los principales elementos que componen el marco jurídico-constitucional aplicable a las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales. Nos hemos ocupado por extenso de la cuestión en un trabajo precedente¹⁰, motivo por el que, en lo que sigue, nos limitaremos a sintetizar las principales conclusiones del mismo.

El análisis del problema ha de partir de la jurisprudencia constitucional relativa al alcance de la competencia estatal exclusiva sobre las “relaciones internacionales” (art. 149.1.3.^a CE). Como es sabido, al igual que sus homólogos de otros países europeos, el Tribunal Constitucional español terminaría por asumir una comprensión restrictiva de esta materia en la capital Sentencia 165/1994, de 26 de mayo¹¹, en la que, con apoyo en razonamientos apuntados en resoluciones precedentes, rechazó que “la dimensión externa de un asunto [...] pued[a] servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3.^a CE, que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que

10. Díaz González (2019).

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

si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas". En consecuencia, los ámbitos en los que tan solo al Estado corresponde intervenir sobre la base de la citada previsión constitucional son aquellos en los que se entablan relaciones o se desarrollan actuaciones "regidas por el Derecho Internacional", lo que alcanza, como precisa el Tribunal, a título meramente ejemplificativo, "a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado". De ello resulta, en definitiva, la admisión del desarrollo de una auténtica acción exterior autonómica, siempre que "no [implique] el ejercicio de un *ius contrahendi*, no [incida] en la política exterior del Estado, y no [genere] responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter- o supranacionales". En orden a garantizar la no afectación a la política exterior del Estado, el Tribunal declararía la integración en la competencia del art. 149.1.3.^a CE de la "posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las comunidades autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las autoridades estatales"¹².

Como hemos recordado en la *Introducción* del presente trabajo y evidencia la cita de la doctrina constitucional, la apertura en la interpretación del art. 149.1.3.^a CE tuvo inicialmente por objeto el reconocimiento de espacios de actuación más allá de las fronteras estatales a favor de las comunidades autónomas. Ello es, en nuestra opinión, fácilmente comprensible, considerados tanto el objeto del procedimiento constitucional resuelto por virtud de la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, como el contexto del propio pronunciamiento, en el que el debate en relación con la cuestión giraba principal, cuando no exclusivamente, en torno al estatuto jurídico autonómico. Hoy, sin embargo, la internacionalización de la actuación de los Gobiernos locales exige la aplicación a los mismos de la referida doctrina constitucional. En consecuencia, resulta mucho menos comprensible el hecho de que la –en líneas generales, correcta– asimilación de este razonamiento en las leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, fuera contestada doctrinalmente, por considerarse que ello comportaba una inadecuada equiparación del papel a desarrollar por parte de las

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

comunidades autónomas y de los Gobiernos locales¹³. La cuestión —si bien por referencia a una previsión normativa distinta de las mencionadas en las exposiciones doctrinales de las que aquí se disiente— sería resuelta por el Tribunal Constitucional, que descartaría, por virtud de la Sentencia 85/2016, de 28 de abril¹⁴, que de la imposición, ex art. 5.2 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, de un deber común a comunidades autónomas y Gobiernos locales de información al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en relación con “las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior”, se derivara un desconocimiento de la autonomía política y de la posición institucional de las comunidades autónomas.

En consecuencia, la capacidad de actuación exterior de los Gobiernos locales se incardina hoy con naturalidad en la autonomía que la Constitución garantiza a su favor en los arts. 137, 140 y 141, y no constituye una competencia local específica, sino una forma de ejercicio de las que se atribuyen a aquellos. Ello comporta la necesidad de revisar conceptos esenciales estrechamente vinculados con la referida garantía constitucional, como son, particularmente, el principio de territorialidad, de una parte, y el interés local, de otra. En este sentido, ha de proyectarse sobre el fenómeno analizado la conocida caracterización de los entes territoriales propugnada por los profesores García de Enterría y Fernández, que, con apoyo en un trabajo clásico de Nieto¹⁵, sostendrían que por tales han de entenderse aquellos cuya actividad se desarrolla con vistas a la satisfacción del interés de la población asentada sobre su propio término¹⁶. Y dicho interés, como hace ya largo tiempo admitió el Consejo de Estado francés¹⁷ y hoy asumimos sin dificultad, puede trascender no solo el territorio de la correspondiente corporación, sino también el del respectivo Estado de pertenencia. Esta comprensión, común en nuestra sociedad, en relación con la capacidad de actuación internacional de los Gobiernos locales, determina su debido manejo, llegado el caso, por

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

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

15. Cfr. Nieto (1971).

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

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

la jurisdicción constitucional, toda vez que es este precisamente el requisito que deriva de la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local¹⁸.

Así identificado el fundamento constitucional de la acción exterior de los Gobiernos locales, han de precisarse los límites —específicos— que encuentra dicha forma de actuación jurídico-pública. Y los mismos derivan, como resulta evidente, de la competencia estatal exclusiva en materia de "relaciones internacionales" (art. 149.1.3.º CE), de una parte, y de la atribución al Gobierno de la dirección de la política exterior (art. 97 CE), de otra. En este sentido, hemos podido identificar una primera vertiente, que hemos dado en denominar "competencial", del límite representado por los citados preceptos constitucionales, que determina la imposibilidad de incardinación de la acción exterior de los Gobiernos locales en el sistema jurídico internacional. De ello no se sigue, sin embargo, como hemos podido argumentar con detalle en otro lugar, que la interlocución haya de establecerse necesariamente con entidades extranjeras homólogas, pudiendo, incluso, entablar la relación de colaboración correspondiente con Gobiernos estatales, siempre y cuando los compromisos que se suscriban queden sustraídos al derecho internacional. Con todo, la cuestión, tras la aprobación de la citada Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, se complica, toda vez que, como se expondrá más detenidamente *infra*, la misma incorpora la figura del "acuerdo internacional administrativo", regido por el derecho internacional, como una modalidad específica de acuerdo que puede celebrarse con participación de cualesquiera Administraciones públicas¹⁹. Asimismo, el citado límite jurídico-constitucional incorpora una segunda vertiente, de carácter "material", que tiende a confundirse con las implicaciones que presenta la aplicación del principio de lealtad institucional en el contexto objeto de análisis, toda vez que determina la debida toma en consideración recíproca, esto es, por parte tanto de los Gobiernos locales como del Estado, en el ejercicio de sus respectivas competencias. De esta manera, las actividades internacionales de aquellos no podrán menoscabar las relaciones internacionales —en sentido estricto— del Reino de España ni la dirección gubernamental de la política exterior; pero, al mismo tiempo, el ejercicio de las atribuciones estatales no podrá aspirar, como es lógico, a predeterminar en términos absolutos la acción exterior de los Gobiernos locales, ni tampoco a constreñirla en exceso²⁰.

18. En este sentido, cfr. Díaz González (2019: 201 y ss.).

19. Díaz González (2019: 239 y ss.).

20. Cfr. nuevamente Díaz González (2019: 247 y ss.).

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

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

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

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

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

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

En todo caso, es posible advertir cambios sustanciales a este respecto en el discurso doctrinal, que van más allá de la consideración de los Gobiernos locales como actores internacionales²¹. En este sentido, comienza a subrayarse el carácter complementario de la acción exterior local con relación a las correspondientes intervenciones estatales²², presentándose incluso, en ocasiones, particularmente a las ciudades como competidoras de los Estados²³. En modo alguno resulta ajena a estos desarrollos, claro está, la propia actitud de los Gobiernos locales, que, como hemos adelan-

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

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

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

tado, con frecuencia buscan ya entrar en confrontación directa con los Estados, manifestando sin ambages su oposición a concretas orientaciones de política exterior –especialmente, en contextos tales como la defensa de los derechos humanos o la protección del medio ambiente–, ya emular la praxis estatal en el ámbito de las relaciones internacionales²⁴. El análisis de los fenómenos aludidos conduce a un sector de la doctrina a abogar por un reconocimiento de la subjetividad internacional de las ciudades, de manera —se precisa— acorde con la realidad de su involucración en la esfera supranacional²⁵.

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

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

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

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

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

a favor de las que se reconoce una subjetividad internacional de carácter derivado y parcial²⁷.

En dicho contexto, y de acuerdo con las más novedosas aproximaciones al fenómeno, el dinamismo, así como el creciente antiformalismo en las relaciones internacionales, se erigirían en factores esenciales en pro del reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales, lo que —se argumenta— no implicaría más que la extensión de una solución ya conocida al caso que nos ocupa²⁸. El papel que los Gobiernos locales, y muy especialmente las ciudades, desempeñan en la globalización, obligaría, en definitiva, a profundizar en la revisión de las bases conceptuales de la disciplina del derecho internacional, comenzando por la noción misma de "subjetividad internacional"²⁹.

La internacionalización, en los términos expuestos, de los Gobiernos locales —y más en concreto de las ciudades— se presentaría como un complemento lógico e inevitable de la "urbanización" del derecho internacional. La expresión, que ha hecho fortuna en la doctrina especializada, sintetiza certeramente las líneas de avance de la relación que ya hoy se establece entre la ciudad (global) y el derecho internacional, relativas no solo a la participación local en la formación y ejecución de la normativa internacional, sino también a la circunstancia de que esta última haya pasado a ocuparse directamente de la definición del estatuto jurídico de los Gobiernos locales. Como ya se ha adelantado, este último extremo será objeto de específica consideración *infra*, al hilo de la referencia a la Carta Europea de Autonomía Local de 1985. Lo que interesa destacar ahora es que, de acuerdo con las exposiciones de referencia, la confluencia de aquellos fenómenos se encontraría llamada a impactar directamente sobre los procedimientos de elaboración de normas, toda vez que traería consigo no solo el aumento del *soft law* internacional de origen local, sino también el futuro condicionamiento del *hard law* internacional por las necesidades de los núcleos urbanos³⁰.

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

27. Al respecto, y por ceñirnos a la doctrina iusinternacionalista española, nos remitimos, por todos, a Pérez González (2009a: 271-272) y Andrés y González (2023: 63 y ss.).

28. El paralelismo es subrayado específicamente por Nijman (2011: 227-228).

29. En este sentido, cfr. Blank (2021: 113-114).

30. Cfr. la exposición de Nijman (2011: 229), de la que se hacen eco Szpak et al. (2022: 31).

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

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

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

En este sentido, sin ningún género de dudas, la *Landes-Blindheit* a la que se refiriera Ipsen en la década de los sesenta del pasado siglo para explicar la posición de las entonces Comunidades Europeas frente a las entidades territoriales de los Estados miembros³¹ es ya historia, tanto en el contexto regional en que se acuñó el término como en el conjunto de la comunidad internacional. Particularmente, el lugar central que ocupan la persona y la protección de los derechos humanos en el derecho internacional de nuestros días constituye, como ha podido subrayarse con muy buen tino, un factor fundamental en la explicación de la influencia recíproca entre los órdenes global y local³². Sin embargo, en contra de lo que ha llegado a afirmarse, dicha comprensión ha servido de base para la reivindicación del papel de los Gobiernos locales como actores en la esfera internacional³³, no para promover el reconocimiento de la subjetividad internacional de los mismos³⁴.

La vinculación que viene de señalarse entre la protección de los derechos de las personas y la intensificación del papel de los Gobiernos locales en la esfera internacional es relevante no solo por razón de su valor explicativo del fenómeno en los términos expuestos, sino también porque permite enlazar con la consideración de que la atribución de personalidad jurídica internacional a aquellos determinaría, pura y simplemente, la aplicación de una solución ya conocida en otros contextos³⁵. En este sentido, ha de subrayarse que, pese a lo certero de aquella conexión, los desarrollos conocidos en relación con la atribución de personalidad jurídica de derecho internacional

31. Ipsen (1966: 256 y ss.).

32. Cfr. Papisca (2008).

33. Papisca (2008: 32 y ss.).

34. En este sentido, no puede compartirse la visión que Nijman (2011: 228) asume en relación con la postura adoptada en el trabajo de Papisca (2008), en el que no se llega a reivindicar en ningún momento el reconocimiento de una subjetividad internacional limitada o "blanda"—de acuerdo con la terminología empleada por la autora— a favor de los Gobiernos locales.

35. Cfr. la referencia a Nijman (2011: 227-228) en la nota al pie núm. 28.

al individuo —que trascienden, en suma, su consideración como objeto de esta rama del ordenamiento, al serle ya reconocida la condición de sujeto en el marco del ordenamiento del Estado del que es nacional— plantean, dicho sea en extrema síntesis y en lo que aquí interesa, un doble orden de cuestiones. En primer lugar, dichos desarrollos en modo alguno han resultado incontrovertidos, al depender la condición de sujeto internacional no solo de la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones en el marco del ordenamiento internacional, sino también de la posibilidad de exigir jurídicamente la observancia o, en su caso, de responder por el (in)cumplimiento de unos y otras; es decir, la atribución de personalidad jurídica internacional no se encuentra exclusivamente vinculada con factores de carácter sustancial, sino también de naturaleza procesal. Y, en segundo lugar, la subjetividad internacional del individuo ha sido reconocida, principalmente, con vistas a asegurar la protección de los derechos humanos frente a determinadas modalidades de actuación estatal, particularmente delicadas³⁶. Como fácilmente se comprende, con independencia de desarrollos aislados o puntuales de notable interés³⁷, ninguno de estos dos factores de flexibilización de la doctrina relativa a la personalidad jurídica internacional puede extrapolarse a los Gobiernos locales, al menos en nuestro entorno jurídico-político más inmediato. En consecuencia, la aplicación de la solución consistente en el reconocimiento de subjetividad internacional desde este sistema jurídico —no a partir de la revisión del marco normativo interno, que, como se ha apuntado y se verá seguidamente, sería el cauce adecuado— se nos antoja incorrecta en términos tanto materiales como metodológicos.

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

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

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

de regulación adecuado³⁸. Sin perjuicio de que sobre esta cuestión habrá de volverse *infra*, no puede dejar de subrayarse que en la argumentación del autor ocupa un lugar central la necesidad de reconocer, a favor de los Gobiernos locales, espacios de actuación no sujetos a un posible "bloqueo" por parte de los respectivos Estados³⁹. La desvinculación con respecto a las potestades de control que estos, de otro modo, se hallarían legitimados para ejercer, se traduciría, como es evidente, en una total emancipación de la acción exterior local con respecto al correspondiente ordenamiento estatal, anclándose definitivamente la misma en el derecho internacional. Para ello, en todo caso, resultaría imprescindible, como venimos adelantando, la oportuna revisión del marco normativo interno de referencia, lo que, en el caso español, pasaría necesariamente por la reforma constitucional.

Esta última exigencia es acorde con la tradicional consideración de la subjetividad internacional de las entidades territoriales como un problema dependiente, en primer término, de la postura adoptada al respecto por los correspondientes Estados⁴⁰. Sin perjuicio de que la atribución de una personalidad jurídica internacional derivada y parcial a favor de sujetos no estatales haya podido efectuarse a través de normas de derecho internacional o de transformaciones operadas en dicho sistema jurídico, en el caso de los Gobiernos locales, al igual que en el de los restantes niveles territoriales, la evolución controvertida, por razón de su impacto sobre la distribución interna del poder, depende principalmente de su reconocimiento expreso en el marco de los respectivos ordenamientos nacionales. En este sentido, en nuestro entorno jurídico-político más inmediato es posible encontrar ejemplos que refuerzan la referida comprensión, toda vez que en diversos Estados europeos —con asimetrías radicales, como se expondrá seguidamente— se ha planteado la descentralización del *ius contrahendi* a partir de la matización del alcance de la competencia en materia de "relaciones internacionales"; en suma, desde el propio derecho interno.

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

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

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

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

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

lativas, si bien la citada disposición establece que su ejercicio requerirá de la previa autorización del Ejecutivo de la Federación. A partir de la conocida Sentencia *Kehler Hafen*, de 30 de junio de 1953 (BVerfGE 2, 347), el Tribunal Constitucional Federal alemán ha precisado que esta última exigencia se limita a los supuestos de estricto ejercicio del *treaty-making power* reconocido por la norma constitucional, no resultando de aplicación, en consecuencia, en aquellos en que se trate de la suscripción de acuerdos no incardinados en la esfera del derecho internacional público⁴¹. En definitiva, en lo que aquí interesa, es la Ley Fundamental de Bonn la que adopta la decisión relativa al reconocimiento a favor de los estados federados de una limitada capacidad de actuación en el sistema jurídico internacional, incorporando, asimismo, cautelas para la preservación de la competencia de la Federación en dicho contexto.

Pese a presentar importantes particularidades, también es posible encontrar en la experiencia italiana una confirmación de la postura que aquí se sostiene. Como hemos tenido ocasión de exponer en otro lugar con mayor detalle⁴², la reforma de 2001, por la que se acometió una revisión en profundidad del Título V de la Parte II de la Constitución italiana (CI), relativo a la articulación territorial del Estado, introdujo una referencia expresa a la capacidad de las regiones y provincias autónomas de “concertar pactos con Estados y acuerdos con entes territoriales internos de otro Estado, en los casos y de la forma que se establezca por ley del Estado” (art. 117, apdo. 9, CI). Esta innovación, en la que la doctrina iuspublicista italiana vio un limitado reconocimiento de un *treaty-making power* a favor de los Gobiernos territoriales citados, se vio, no obstante, frustrada a partir de su concreción en el nivel legal, toda vez que la Ley 131/2003, de 5 de junio, comúnmente denominada “La Loggia”, reconduso la capacidad de concertación con terceros Estados a la ejecución de tratados internacionales previamente celebrados con intervención de la República de Italia, y circunscribió los acuerdos con entidades infraestatales de derecho extranjero a iniciativas convencionales sustraídas a la esfera del derecho internacional. La viva reacción doctrinal, prácticamente unánime, en contra de la visión adoptada por el legislador italiano, no obstó a la confirmación de la validez del nuevo marco legislativo en la capital Sentencia 238/2004, de 8-19 de julio, de la Corte Constitucional.

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

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

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

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

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

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

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

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

una resistencia de los Estados motivada por la percepción —errónea— de que con ello bien se verificaría una intromisión en su articulación territorial⁴³, bien se debilitaría su posición en la esfera internacional⁴⁴. Lejos de vincularse con la necesidad de reconfiguración de los respectivos ordenamientos internos, eventualmente, a través de las oportunas reformas constitucionales —lo que, como se desprende de lo dicho hasta el momento, es, en nuestra opinión, la clave del problema—, la cuestión ha tendido a presentarse, cuando menos implícitamente, como una objeción de naturaleza esencialmente política, corregible a través de un simple “cambio de mentalidad”. En consecuencia, deshecho el equívoco en relación con las implicaciones de determinadas modalidades de actividades internacionales de los Gobiernos locales, desaparecerían las resistencias a un desarrollo de la dogmática del derecho internacional que, dados los avances conocidos en la praxis, tarde o temprano resultaría incontenible.

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

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

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

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

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

Como se ha avanzado, en lo que hace al segundo extremo, otros argumentos en contrario, sugeridos por la doctrina reseñada, tampoco obstarían, desde una perspectiva estrictamente jurídica, al reconocimiento de la subjetividad internacional de los Gobiernos locales, puesto que se trataría, más bien, de retos específicos planteados como consecuencia de la referida evolución. En este sentido, se ha subrayado que, entre otros aspectos, la potenciación del papel internacional de los Gobiernos locales en los términos analizados dificultaría la coordinación y la adopción de acuerdos en dicho contexto; favorecería actitudes próximas al chovinismo, así como la discriminación de las minorías locales; y ahondaría en la desigualdad social, al impulsar a las ciudades globales, que ya disfrutan de un punto de partida ventajoso, al ser las más ricas del planeta⁴⁵. Es evidente que estas advertencias han de ser tomadas en consideración tanto por la doctrina académica como por los operadores políticos, pues en modo alguno se refieren a cuestiones menores. En todo caso, lo que nos interesa subrayar en este momento es que las mismas no parecen afectar a la raíz jurídica del problema, que es sobre la que versa la presente reflexión.

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

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

sión de los respectivos ordenamientos nacionales. Asimismo, la ampliación del elenco de sujetos de derecho internacional en la clave aquí considerada no se presenta como una opción realista, toda vez que la misma no parece practicable sin que, al menos, se relativicen hasta el extremo sus implicaciones jurídicas. Ello no supone en modo alguno, forzoso es precisarlo, negar ni la relevancia de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales ni la oportunidad de revisitar críticamente los fundamentos teóricos del derecho internacional como consecuencia de la pujanza de aquellas. A este último respecto, como ha destacado en una reciente contribución el profesor Jiménez García, el progresivo fortalecimiento del papel internacional de las ciudades exemplifica de forma inmejorable el surgimiento de "otras formas de participación [en la comunidad internacional] de ciertos agentes que presentan un cierto bifrontismo, pues no son estrictamente ni sujetos ni actores, pero inciden en los procesos normativos y de ejecución del entramado obligacional internacional". En todo caso, la anterior constatación, con la que nos mostramos plenamente de acuerdo, supone la adopción de una postura mucho más matizada que la sostenida por los autores a los que se ha hecho referencia previamente, y acierta, a nuestro juicio, al incardinarn el problema extramuros de la doctrina de la subjetividad internacional⁴⁶.

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

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

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

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

principio de subsidiariedad —criterio orientador del ejercicio de las competencias atribuidas a las instituciones, con excepción de las exclusivas— un relevante factor de refuerzo del estatuto jurídico de los Gobiernos regionales y locales⁴⁷. No obstante, transcurridas más de tres décadas desde aquel importante hito, la referida comprensión doctrinal no parece haber fructificado en la esfera institucional, pese a los sucesivos intentos de perfeccionamiento de los mecanismos de participación local en la fase ascendente del derecho de la Unión, y ello incluso aunque la actuación de los Gobiernos locales como ejecutores del referido ordenamiento haya sido fundamental en orden a la precisión de las implicaciones del principio de primacía por parte del Tribunal de Justicia⁴⁸. En este sentido, tal y como pone de manifiesto el profesor Codina García-Andrade en su contribución al presente volumen, los desarrollos conocidos hasta la fecha son insuficientes, pudiendo concluirse, de acuerdo con su propia formulación, que los Gobiernos locales “asumen la responsabilidad de la correcta aplicación de un ordenamiento en cuya formación apenas tienen voz”. En lo relativo a las múltiples variables de la cuestión, claro está, hemos de remitirnos al completo análisis que el autor ofrece en el siguiente capítulo.

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

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

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

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

El saldo positivo a favor del Consejo de Europa en el impulso del nivel local de poder se ve, cuando menos, parcialmente compensado por la pujanza de la regulación de la Unión Europea en materia de cooperación territorial de las entidades infraestatales. En un primer momento, sería el Consejo de Europa el que tomaría la delantera con la aprobación del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, que, ratificado por España, motivaría la sucesiva celebración de los tratados de Bayona (con Francia, en 1995) y de Valencia (con Portugal, en 2002), así como la adopción del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras. No obstante, la aprobación del Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), objeto de una relevante modificación en 2013, ha terminado por situar a la Unión Europea como actor principal para la promoción de las iniciativas locales de cooperación territorial en nuestro continente. El protagonismo de esta última en el contexto de referencia se pone claramente de manifiesto en la contribución de la profesora Arias Aparicio, que acierta a subrayar la conexión del marco normativo comunitario con los objetivos de refuerzo de la cohesión económica y social, de una parte, y de la garantía de la autonomía local, de otra.

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

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

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

de 1985 y ratificada por el Reino de España el 20 de enero de 1988, es un tratado internacional, adoptado en el marco del Consejo de Europa, que incorpora compromisos de extraordinaria significación en relación con la garantía de la autonomía local en los ordenamientos de los Estados parte, sobre la base de la consideración compartida de este principio como elemento esencial para la consecución de los más elevados estándares democráticos y de servicio a la ciudadanía. La doctrina especializada ha destacado, en este sentido, el valor de la Carta como síntesis de una comprensión constitucional común del principio de autonomía local en el viejo continente⁴⁹, y subrayado, además, que se trata de un instrumento en el que la confluencia de internacionalismo y municipalismo halla perfecta expresión, no solo por el hecho de que la misma introduzca estándares relativos al estatuto jurídico de los Gobiernos locales, sino también por la circunstancia de que su elaboración fuera impulsada, precisamente, desde la propia esfera local⁵⁰.

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

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

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

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

del art. 10.2 CE⁵¹, arriesgada tesis a la que se opondrían, no obstante, sólidos argumentos, basados, en esencia, en los elementos diferenciadores de la Carta frente a los textos internacionales a que alude el citado precepto constitucional⁵². En segundo lugar, es de obligada reseña la construcción del profesor Fernández Farreres, que, con una perspectiva temporal más amplia, propondría la utilización de la Carta como parámetro mediato de constitucionalidad de las leyes al amparo del art. 96.1 CE⁵³, opción esta que tampoco hallaría acomodo en la jurisprudencia constitucional y que sería igualmente contestada por la doctrina especializada⁵⁴. La —en este punto y en tantos otros— capital STC 159/2001, de 5 de julio, marcaría un punto de inflexión al respecto, al consagrar la utilización de la Carta como criterio interpretativo auxiliar de la garantía de la autonomía local, fijando una pauta seguida posteriormente también en la jurisprudencia contencioso-administrativa⁵⁵.

Como viene de decirse, el valor normativo interno de la Carta Europea de Autonomía Local continúa siendo hoy objeto de reflexión científica. Abstracción hecha de las posibilidades de profundización en la senda abierta con su aprobación y ratificación —extremo que remite, en último término, a propuestas de *constitutione ferenda*—⁵⁶, aún recientemente han podido explorarse alternativas para la incorporación de la Carta como criterio interpretativo en los procedimientos seguidos ante la jurisdicción constitucional. En este sentido, presenta una especial relevancia la exposición del profesor Medina Alcoz, en la que se argumenta detalladamente que, no obstante la imposibilidad de atribución al Tribunal Constitucional de la condición de garante de la aplicación de la Carta en el ordenamiento interno, el mismo puede, de una parte, tomarla efectivamente en consideración en la precisión del alcance de los arts. 137, 140 y 141 CE, y habría, de otra, de emplearla como canon de interpretación de la legislación nacional sometida a su enjuiciamiento⁵⁷.

51. Ortega Álvarez (1993: 486 y ss.). A esta tesis se adscribiría Parejo Alfonso (1994: 82-83).

52. Cfr., particularmente, la exposición de Requejo Pagés (2003: 28-29).

53. Fernández Farreres (2003: 46 y ss.).

54. Cfr., en especial, Velasco Caballero (2009: 100-101).

55. En este sentido, cfr. Velasco Caballero (2009: 89 y ss.), así como, más recientemente, Castillo Abella (2024: 79). Sobre la utilización de la Carta Europea de Autonomía Local por parte del Tribunal Supremo, cfr. especialmente Lasagabaster Herrarte (2007: 107 y ss.) y Bandrés Sánchez-Cruzat (2019).

56. En relación con la propuesta de reforma constitucional para la atribución a la Carta del valor de parámetro interpretativo del principio de autonomía local, en la línea de lo que hoy prevé el art. 10.2 CE con respecto a los derechos fundamentales, cfr. Nieto Garrido (2018: 176), postura de la que se hace eco, asumiéndola, Font i Llovet (2019b: 34-35).

57. Medina Alcoz (2019).

Ha de destacarse, asimismo, que el impacto de la Carta ha terminado por trascender su propio ámbito de aplicación. En este sentido, es habitual hallar referencias a la misma como instrumento normativo que, lejos de limitar su influencia allá donde es derecho vigente —esto es, en el contexto regional europeo—, ha contribuido decisivamente a la consolidación a escala global de la comprensión moderna de la autonomía local, al acometer una completa sistematización de sus principales manifestaciones⁵⁸. En la misma línea, tal y como ya hemos podido adelantar, el hecho de que una norma convencional internacional haga del estatuto jurídico de los Gobiernos locales su objeto, superando así la consideración del mismo como un problema naturalmente incardinado en el derecho interno —cuando no, cabría añadir, integrante de la identidad constitucional de los Estados—, ha sido visto como un elemento decisivo de la confluencia, referida *supra*, de los fenómenos de la internacionalización del estatuto jurídico de los Gobiernos locales y de la “urbanización” del derecho internacional público del futuro⁵⁹.

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

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

59. Nijman (2011: 226).

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

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

En primer lugar se sitúa la cuestión relativa a la ubicación sistemática de esta garantía, que se incardina en el reconocimiento del más amplio derecho de asociación de las entidades locales, regulado en el propio art. 10 de la Carta. Desde este punto de vista, debe llamarse la atención, siguiendo a la doctrina especializada, sobre las diferencias —esenciales— en cuanto a la extensión con que se reconocen, de una parte, el derecho general de cooperación (apdo. 1) y su manifestación transfronteriza o interterritorial (apdo. 3). En este sentido, mientras que el apdo. 1 consagra, junto al derecho general a cooperar con otras entidades locales, el de asociación para la realización de tareas de interés común en el ámbito de la ley, el apdo. 3 omite toda referencia a esta segunda vertiente de la cooperación local, lo que obliga a considerar excluida la posible institucionalización de la cooperación con Gobiernos locales extranjeros a partir de la disposición de referencia⁶⁰.

En segundo lugar, ha de analizarse el alcance de la remisión a la ley incorporada por el citado art. 10.3. La cuestión, como resulta evidente, entraña con el más delicado problema relativo al carácter directamente aplicable —o no— de la Carta, que, como es sabido, introduce numerosas referencias a eventuales intervenciones de los legisladores nacionales en orden a la regulación de las garantías que la misma incorpora, circunstancia determinante de su consideración como un texto de mínimos⁶¹. Entre nosotros, ha sido el profesor Velasco Caballero quien de forma más completa ha sistematizado las diversas modalidades de remisiones a la ley incorporadas por la Carta, negando que de las mismas resulte una merma de la eficacia jurídica de sus disposiciones y diferenciando entre aquellas que se traducen en la imposi-

60. En este sentido, cfr. Boggero (2018: 252).

61. En este sentido, cfr. Requejo Pagés (2003: 30).

ción de límites negativos a la regulación legal, aquellas que incorporan normas de mínimos y aquellas que introducen reservas internacionales de ley⁶².

Con base en dicha clasificación, cabría concluir que la de cooperar con entidades locales de otros Estados es una facultad directamente reconocida por el art. 10.3 de la Carta, sin perjuicio de la debida observancia de los condicionantes jurídicos que, en su caso, establezca la correspondiente legislación nacional. No es esta, sin embargo, la lectura del precepto que se asume en el Informe Explicativo del Consejo de Europa, de conformidad con el cual, sobre la base de la previsión controvertida, habría de permitirse la cooperación directa con autoridades locales de otros países, si bien con respeto de las disposiciones legales vigentes en cada Estado y en el marco de las potestades atribuidas a las correspondientes entidades⁶³. En consonancia con dicha comprensión, la doctrina especializada ha negado al art. 10.3 de la Carta el carácter de disposición *self-executing*, sin perjuicio del reconocimiento de su incidencia sobre aquellos Estados que no hubieran reconocido en sus ordenamientos previamente dicha modalidad de cooperación⁶⁴. La cuestión, sin embargo, dista de ser pacífica, toda vez que no han faltado posicionamientos —algunos tan cualificados como el del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa— favorables a la consideración del art. 10.3 de la Carta como una norma dotada de eficacia directa⁶⁵.

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

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

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

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

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

contrarias a las de los respectivos Estados de pertenencia en relación con cuestiones tales como la cooperación al desarrollo, la lucha contra el cambio climático u otros objetivos de alcance supralocal⁶⁶. A la incardinación en la disposición analizada de esta forma de asociacionismo local, no vinculada con la esfera de competencias de las correspondientes autoridades –elemento diferenciador esencial del apdo. 2 del art. 10 de la Carta frente al más restrictivo, desde este punto de vista, apdo. 1—, se ha referido, de hecho, el propio Consejo de Europa en su Informe explicativo⁶⁷.

En lo que hace a la eficacia directa de la disposición, ha de recordarse que en esta se establece el deber de reconocimiento, a cargo de los respectivos Estados, de los derechos de asociación regulados en la misma. Esta debida "interposición" estatal parecería conducir a una conclusión similar a la alcanzada en relación con el art. 10.3 de la Carta, a saber, la de negar a la previsión controvertida el carácter de norma *self-executing*. Si bien la cuestión no es abordada expresamente en el Informe explicativo del Consejo de Europa, en el mismo se aclara que el reconocimiento del derecho no obliga a los Estados a considerar a cualquier asociación de Gobiernos locales como un interlocutor válido, y que los mismos retienen la facultad para seleccionar los medios, legislativos o de otra naturaleza, a través de los que se haya de dotar al principio de eficacia directa⁶⁸. Esta última precisión ha podido vincularse con la consideración del art. 10.2 de la Carta como disposición *self-executing* –sostenida hoy por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales⁶⁹, toda vez que, cuando menos implícitamente, parece entenderse que el margen de actuación de los Estados se encontraría no en el reconocimiento del derecho de asociación, sino en la determinación del régimen jurídico y efectos de su ejercicio⁷⁰.

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

66. Cfr. nuevamente Boggero (2018: 257 y ss.).

67. Council of Europe (1986: 9).

68. Cfr. nuevamente Council of Europe (1986: 9).

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

70. Cfr. Boggero (2018: 260). Si bien el autor no desarrolla en profundidad la cuestión, sí es cierto que en su exposición vincula la hipotética consideración del art. 10.2 de la Carta como norma dotada de eficacia directa, citando el Informe del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, con la delimitación de los márgenes de actuación de los Estados.

ejercicio de las competencias locales, de lo que resulta el debido rechazo de las tesis criticadas *supra*, que ven en la Carta un factor determinante del necesario reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de las ciudades (globales). La dificultad en la definición de estándares de autonomía local en los que se pudieran reconocer todos los Estados llamados a ratificar la Carta ha pesado, sin duda, en el ánimo de sus redactores, que han preferido modular el nivel de concreción de las disposiciones controvertidas a fin de asegurar un grado de consenso satisfactorio⁷¹, dando lugar, cuando menos con respecto a disposiciones como las controvertidas, a una notable divergencia de opiniones acerca de su eficacia directa. Sea por el motivo que fuere, lo decisivo es que el reconocimiento del principio de autonomía local en el ordenamiento constitucional de los Estados continúa erigiéndose en base normativa principal de la capacidad de actuación de los Gobiernos locales en la esfera internacional.

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

En un momento anterior de nuestro discurso nos hemos referido a la posible vinculación de las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales con el denominado derecho transnacional, hipótesis cuyas carencias determinarían, de acuerdo con autorizadas voces de la doctrina iuspublicista europea, la necesaria adscripción de esta modalidad de actuación local al derecho internacional público⁷². Hemos de plantearnos ahora la utilidad de aquel enfoque, puesto que, aun cuando el fundamento de la capacidad de actuación exterior de los Gobiernos locales se encuentra, en nuestra opinión, no en el ordenamiento internacional, sino en la garantía constitucional de su autonomía, es cierto que los avances referidos en la exposición precedente evidencian lo insatisfactorio de un marco conceptual basado en una rígida separación entre el derecho público interno, de una parte, y el derecho internacional, de otra. De esta forma, han de explorarse en este momento las posibilidades abiertas por las corrientes doctrinales desarrolladas en torno a la noción de “derecho administrativo global”, que aquí se utiliza en un sentido amplio⁷³.

71. Lo ha subrayado, entre nosotros, Requejo Pagés (2003: 30).

72. Cfr. las referencias a Aust (2017) en las notas al pie núms. 38 y 39.

73. En sentido estricto, el derecho administrativo global no comprende los desarrollos de la doctrina jurídica alemana del derecho administrativo internacional. Una didáctica exposición acerca de los diferentes puntos de partida de ambas corrientes, así como de los factores de su progresiva aproximación, puede encontrarse en Darnaculleta Gardella (2016).

Como es sabido —y como evidencia el fenómeno objeto de estudio en esta obra—, el impulso experimentado por el nivel local de gobierno en el marco del proceso de la globalización dejó de ser hace largo tiempo una cuestión no ya debatida, sino incluso novedosa. Ciertamente, algunos estudios en que se abordó el impacto de la globalización económica sobre el derecho público omitieron toda referencia a la cuestión, llamando la atención sobre otros factores de transformación del ordenamiento administrativo vinculados con la misma, igualmente relevantes⁷⁴. No obstante, el cambio de milenio traería consigo la incorporación de este importante aspecto de la globalización al análisis jurídico-público.

Como recuerda la profesora Canals Ametller en su contribución al presente volumen, este capital avance responde, en esencia, a la asimilación de las tesis sociológicas de la denominada “glocalización” por un destacado sector de la iuspublicística europea. Dicho sea en extrema síntesis, esta doctrina, decisivamente impulsada por Ronald Robertson, cuestiona la comprensión de la globalización como un fenómeno inevitablemente conducente a la uniformización de los mercados y, más en general, de las sociedades. Antes al contrario: en un sentido amplio, la globalización solo podría explicarse por la convergencia de homogeneidad y heterogeneidad; de universalismo y particularismo. En consecuencia, la reafirmación del ámbito local no solo no encontraría en la globalización un obstáculo, sino que habría de ser considerado como un elemento de esta⁷⁵. A dicha tesis se adscribirían personalidades de la talla de Ulrich Beck, cuya cita es, en este punto, obligada: “con la globalización corre pareja cada vez más la *localización*. [...] la globalización no solo significa des-localización, sino que además presupone una re-localización [...]. ‘Global’ [...] es sinónimo de *translocal*”⁷⁶.

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

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

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

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

frente a los avances tendentes a una excesiva estandarización y operar, en definitiva, como factor de compensación frente a la misma⁷⁷. En el plano institucional, ello comportaría, de un lado, una tendencia creciente a la definición del estatuto jurídico de los Gobiernos locales desde instancias supranacionales⁷⁸, y, de otro, un impulso directo de la descentralización —del que se beneficiarían todos los niveles infraestatales de poder—, que hallaría reflejo, incluso, en la paulatina incorporación de las entidades locales a las relaciones internacionales⁷⁹.

Llegados a este punto de la exposición, resulta esencial comprobar qué influencia ha ejercido la comprensión referida sobre las tesis del derecho administrativo global. Entre nosotros, el profesor Mir Puigpelat reclamaría tempranamente que la conformación de este nuevo sistema —necesaria, por lo demás, para hacer frente a los retos jurídicos derivados de la globalización— “atend[iera] también a las particularidades locales”, remitiendo “a las instancias político-administrativas más cercanas a los ciudadanos la decisión y ejecución de aquellas materias de interés estrictamente local”⁸⁰. Sin embargo, lo cierto es que esta importante advertencia no parece haber sido tomada en consideración o, al menos, no lo ha sido de forma plena. En este sentido, tal y como adelantábamos en la *Introducción* del presente trabajo y ha subrayado con buen tino el profesor Font i Llovet⁸¹, la progresiva decantación de los elementos del derecho administrativo global ha tendido a obviar el papel de los Gobiernos locales en el contexto de la globalización, absteniéndose particularmente de incorporar, como objeto específico de reflexión, la creciente participación de las ciudades (globales) en las relaciones internacionales —entendidas estas últimas, claro está, en un sentido amplio—. Así, la bibliografía de referencia en la materia suele identificar una pluralidad de sujetos, entre los que se cuentan muchos de aquellos cuyo estatuto se analiza habitualmente en el marco del estudio de la apertura dogmática del derecho internacional público en materia de subjetividad internacional, sin considerar ni la posición de los Gobiernos locales ni, más

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

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

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

80. Mir Puigpelat (2004: 211).

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

en general, la de las entidades infraestatales⁸². Tampoco los ejemplos que se manejan con ocasión de la categorización de las manifestaciones del fenómeno conciernen a la esfera local, ni siquiera cuando se mencionan las redes transnacionales de autoridades administrativas; a este último respecto, el acento se pone en aquellas que cuentan con participación de entidades dotadas de competencias sectoriales⁸³. En este sentido, puede decirse, sin riesgo de incurrir en exageraciones, que la doctrina del derecho administrativo global se ha desarrollado, en líneas generales, de espaldas a las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales e incluso, desde una perspectiva más amplia, a la posición de estos últimos en el bautizado por el profesor Cassese como "espacio jurídico global"⁸⁴.

Una notable excepción la encontramos en la doctrina alemana del derecho administrativo internacional, más proclive a la consideración de la cooperación interadministrativa transnacional como objeto específico de estudio. Así, por ejemplo, en una de las principales obras generalistas alemanas sobre la disciplina del derecho administrativo, es posible encontrar una referencia, si bien muy sucinta, a los poderes públicos de derecho interno como categoría específica de actores en el ámbito del derecho administrativo internacional, contexto en el que se trae a colación, precisamente, la consolidación de la praxis supranacional de los Gobiernos territoriales de ámbito inferior al de la Federación⁸⁵. En este punto, de hecho, parece posible considerar que subsisten —cuando menos, parcialmente— las divergencias en los planteamientos de ambas corrientes, toda vez que, pese a que haya podido afirmarse que su paulatina aproximación ha permitido, entre otros aspectos, la asimilación, por parte de la doctrina del derecho administrativo global, de las tesis referentes a la cooperación interadministrativa transnacional desarrolladas por los juristas alemanes⁸⁶, estas no han dejado de ser vistas como un elemento nuclear de la escuela del derecho administrativo internacional, incluso en las exposiciones más recientes⁸⁷. Sea como fuere, lo cierto es que,

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

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

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

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

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

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

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

Esta omisión en la doctrina del derecho administrativo global no se explica si se consideran, de una parte, el fundamento último de la aparición y consolidación de dicho concepto —esto es, la creciente superposición de los planos interno e internacional, cuya neta separación terminaría por resultar problemática—, y, de otra, los parámetros de análisis identificados por los desarrollos vinculados con el mismo, que hallarían perfecto encaje en el estudio del fenómeno al que dedicamos la presente obra colectiva⁸⁸. Las causas de esta notable laguna en las contribuciones más destacadas del derecho administrativo global son, de acuerdo con una de las principales exposiciones al respecto, muy otras, y poseen, en algunos casos, una naturaleza meramente coyuntural. Así, en primer lugar, el planteamiento inicial de las bases teóricas del derecho administrativo global se habría expuesto en un contexto en que el rol internacional de los Gobiernos locales y, singularmente, de las ciudades (globales), no habría llamado aún la atención de la doctrina internacionalista. La tradicional caracterización, en segundo lugar, de las ciudades como meras subdivisiones de los Estados desde la perspectiva del derecho internacional habría operado, asimismo, como “barra psicológica” frente a la consideración del papel de aquellas en el contexto del derecho administrativo global. Por último, la tópica insistencia en las bondades de las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales, obviando sus riesgos, habría podido motivar su preterición por los estudiósos del derecho administrativo global, al no considerarse una modalidad de actuación precisada de un control jurídico reforzado⁸⁹ —abstracción hecha, cabría precisar, de su fiscalización desde la perspectiva competencial, efectuada con base en el derecho interno—.

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

nacional frente a la del derecho administrativo global.

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

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

tivo global en este punto, que representaría una contribución decisiva al perfeccionamiento de las técnicas de control de este ámbito de actuación de los poderes públicos. No es posible, en consideración de las limitaciones del presente estudio, ofrecer un análisis detallado de esta cuestión; en consecuencia, baste ahora con subrayar que, en contra de ciertas preconcepciones, los principios esenciales de cualquier ordenamiento democrático podrían, ciertamente, verse amenazados con ocasión de la implementación de determinadas iniciativas por parte de los Gobiernos locales en la esfera supranacional. El resurgir de determinados movimientos, que hasta hace relativamente poco tiempo podían considerarse desterrados de nuestro entorno político más inmediato, confirma que el referido es un riesgo hoy plenamente materializable. Sin necesidad de llevar tan lejos el discurso, principios y valores reivindicados con particular ahínco por el derecho administrativo global, tales como la transparencia, la racionalidad en la toma de decisiones, la participación ciudadana o, muy especialmente, la rendición de cuentas⁹⁰, presentan una particular relevancia en un contexto en el que —conviene no pecar de ingenuos— la razón última de muchas acciones no es otra que el afán de notoriedad de las correspondientes autoridades. En consecuencia, tal vez convenga abandonar las aproximaciones más buenisistas al fenómeno —que encuentran, todo hay que decirlo, en la defensa de su necesaria normalización institucional un fundamento más que razonable— para profundizar en el estudio de las posibilidades que ofrece la proyección de las tesis del derecho administrativo global sobre las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales. Ello permitiría, asimismo, ofrecer alternativas a determinadas construcciones doctrinales, como la relativa al reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de las ciudades (globales), cuyo encaje en la dogmática jurídica actual se enfrenta a los obstáculos referidos *supra*.

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

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

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

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

5.1. El marco normativo estatal: las leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales

Junto a la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las Organizaciones Internacionales con sede u oficina en España y las Conferencias y Reuniones internacionales celebradas en España, las leyes 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (en adelante, LASEE), y 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (en adelante, LTOAI), representan un hito fundamental en la evolución del marco normativo aplicable a la actuación de los poderes públicos españoles en la esfera internacional. La grandilocuencia con que tienden a presentarse las reformas legislativas en nuestros días no debe conducir a equívocos a este respecto, toda vez que, ya mucho antes de la aprobación de las citadas leyes, la doctrina especializada venía señalando la necesidad de que se acometiera la sustitución del Decreto 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales⁹¹. Ya la fecha en que se había adoptado esta última disposición pone de manifiesto que la acomodación del sector normativo de referencia a los parámetros constitucionales fue efectivamente, durante demasiado tiempo, una asignatura pendiente en nuestro país.

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

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

de 28 de abril. Nos hemos referido por extenso a esta cuestión en un estudio monográfico⁹², razón por la cual, en lo sucesivo, nos limitaremos a efectuar un sintético recordatorio de los principales contenidos de las citadas leyes de 2014 con incidencia sobre la ordenación de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales.

Desde una perspectiva conceptual, la LASEE parte de la diferenciación entre las nociones de "política exterior", entendida como "el conjunto de decisiones y acciones del Gobierno en sus relaciones con otros actores de la escena internacional, con objeto de definir, promover, desarrollar y defender los valores e intereses de España en el exterior" [art. 1.2.a)], y de "acción exterior del Estado", que se define como "el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior" [art. 1.2.b)]. De esta manera, se delimitan dos espacios de actuación pública externa, profundamente interrelacionados, en los que corresponde intervenir ya tan solo al Ejecutivo central –política exterior–, ya al conjunto de órganos constitucionales, Administraciones territoriales y entidades integrantes del sector público institucional en sus respectivas esferas competenciales –acción exterior del Estado, que, en todo caso, habrá de adecuarse a los parámetros definidos por el Gobierno de la Nación en el ejercicio de la potestad de dirección de la política exterior que le atribuye el art. 97 CE–.

Sobre dicha base conceptual, la LASEE establece, en primer lugar, los principios rectores de la política exterior y de la acción exterior del Estado (respectivamente, arts. 2 y 3). A los efectos de la presente exposición, revisten especial interés, claro está, los aplicables en el segundo de los contextos aludidos. No obstante, en la medida en que a los mismos ya se refiere la profesora Canals Ametller en su contribución, hemos de limitarnos a subrayar aquí que la controvertida mención de la "unidad de acción" como criterio orientador de la acción exterior del Estado, tal y como definida en el art. 3.2.a) LASEE⁹³, se cuenta entre los contenidos del texto legal sobre los que

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

93. De conformidad con el citado precepto legal, "[s]e entiende por unidad de acción en el exterior la ordenación y coordinación de las actividades realizadas en el exterior con el objeto de garantizar la consecución de los objetivos de la Política Exterior del Gobierno y la mejor defensa de los intereses de España".

se pronunció, en un sentido favorable, el Tribunal Constitucional en la citada resolución de 2016⁹⁴.

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

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

Tal cometido planificador se desarrolla, en el ámbito estatal, a través de la denominada Estrategia de Acción Exterior. Este es un documento que ha de contener “la expresión ordenada, sectorial y geográfica, de las prioridades y objetivos a medio plazo de la Acción Exterior, y [que] recoge el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos y entidades públicas en el exterior a las que dota de coherencia interna” (art. 35, apdo. 1 LASEE). Su elaboración se lleva a cabo a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y corresponde al conjunto de departamentos ministeriales, precisán-

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

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

La vigente Estrategia, adoptada para el período 2021-2024, evidencia, en nuestra opinión, la limitada toma en consideración de las comunidades autónomas y —sobre todo— de los Gobiernos locales como auténticos sujetos de la acción exterior, toda vez que la participación de estos, a la que se dedica con carácter específico un brevíssimo apartado, se contempla exclusivamente desde la perspectiva de su debida coordinación con la actuación estatal⁹⁵. Este último, claro está, es un aspecto que en modo alguno ha de obviarse, por razón de la doctrina constitucional que ya nos es conocida. No obstante, no puede dejar de insistirse en que la referida aproximación comporta una relativización sumamente discutible de la consideración de la capacidad de actuación exterior como una forma de ejercicio de las competencias propias por parte de los Gobiernos territoriales, incluidos los locales, de acuerdo con la comprensión por la que aquí se aboga.

Por lo que respecta a la LTOAI, interesa referir aquí, como resulta evidente, los principales aspectos de la disciplina aplicable a la celebración de acuerdos internacionales administrativos y de acuerdos internacionales no normativos por parte de los Gobiernos locales. La primera categoría es definida como el "acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado que se celebra por órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho Internacional competentes por razón de la materia, cuya celebración está prevista en el tratado que ejecuta o concreta, cuyo contenido habitual es de naturaleza técnica cualquiera que sea su denominación y que se rige por el Derecho Internacional", precisándose que "[n]o constituye acuerdo internacional administrativo el celebrado por esos mismos órganos, organismos o entes cuando se rige por un ordenamiento jurídico interno"⁹⁶ [art.

95. Gobierno de España (2021: 95-96).

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el Título IV LTOAI se dedica a la regulación general de los acuerdos internacionales no normativos. El referido Título se abre con un recordatorio de la caracterización legal, que ya nos es conocida, de los mismos, al señalar que “no constituyen fuente de obligaciones internacionales” (art. 43 LTOAI). En este punto, es importante llamar la atención, como hemos hecho en un trabajo previo, sobre el carácter incompleto de la referida matización legal, toda vez que el rasgo definitorio de esta modalidad de acuerdos radica en su inhabilidad para erigirse en fuente de cualesquiera obligaciones jurídicamente exigibles, incluso en el ámbito interno. Tal es, en consecuencia, la interpretación integradora que debe asumirse en relación con la definición prevista en los arts. 2.c) y 43 LTOAI⁹⁷, que se completa con la disposición relativa a los organismos y entidades de derecho público competentes para su suscripción (art. 44 LTOAI).

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

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

acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional”, habiendo de dictaminarse también acerca de “si dicho proyecto debería formalizarse como tratado internacional o como acuerdo internacional administrativo [...] sobre la competencia para celebrarlo y sobre su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias”. Asimismo, en el caso de que el proyecto de acuerdo comporte la asunción de obligaciones financieras, deberá acreditarse “la existencia de financiación presupuestaria adecuada y suficiente para atender los compromisos que se derivan de los mismos mediante informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” (art. 45 LTOAI). Esta última previsión resulta cuando menos llamativa, habida cuenta de que la carencia de efectos obligacionales se erige, como hemos visto, en elemento definitorio de los acuerdos internacionales no normativos. Este extremo fue en su día destacado tanto por el Consejo de Estado como por la doctrina especializada⁹⁸.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno. En este sentido, presenta una especial relevancia el hecho de que el Tribunal Constitucional rechazase el motivo de recurso basado en la consideración de que la caracterización expresa de Cataluña como “actor internacional” [art. 1.1.b) de la Ley 16/2014] comportaría el reconocimiento de la subjetividad internacional de la referida comunidad autónoma. Tal comprensión del problema por parte de la representación procesal del Estado es demostrativa, a nuestro juicio, de que el impacto de los procesos de la globalización sobre el estatuto de los Gobiernos territoriales continúa siendo un “terreno ignoto” para un sector muy destacado de los operadores jurídicos dotados de las más altas responsabilidades. En consecuencia, como resulta evidente, no puede sino saludarse con favor el hecho de que se desestimara el referido motivo de recurso. En todo caso, el Tribunal no se abstendría de precisar, al mismo tiempo, que la proclamación legal controvertida no podría en modo alguno ser interpretada como un reconocimiento a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña de los atributos propios de un sujeto de derecho internacional⁹⁹.

El art. 2 de la Ley 16/2014, relativo a las definiciones, merece igualmente cierto comentario, esta vez sí de carácter crítico, cuando menos si se toma en consideración el tenor original de la norma. En primer lugar, y a los efectos que aquí interesan, hemos de subrayar el hecho de que la noción de “acción exterior” que maneja el legislador autonómico reconozca con carácter expreso el papel desempeñado por los Gobiernos locales en dicho contexto. Así, el apdo. a) del citado precepto establece que por “acción exterior” habrá de entenderse “el conjunto de políticas, actuaciones, actividades e iniciativas que, en coherencia con los principios y objetivos de la presente ley, realizan para la proyección exterior de Cataluña, fuera del ámbito de la Unión Europea, el Parlamento, la Presidencia de la Generalidad, el Gobierno y la Administración de la Generalidad, las demás instituciones de la Generalidad, los entes locales y el resto de administraciones públicas de Cataluña, así como los entes, organismos y entidades dependientes de cualquiera de estas administraciones o vinculados a ellas [...]. Ningún problema de constitucionalidad plantea la referida caracterización de la acción exterior, como señaló el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 228/2016, de 22 de diciembre¹⁰⁰. No obstante, en segundo lugar, debe asimismo recordarse que otras previsiones del mismo precepto sí motivaron un pronunciamiento estima-

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

100. FJ 5.º.

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

También los principios rectores de la acción exterior y de las relaciones con la Unión Europea, enumerados profusamente en el art. 3 de la Ley 16/2014, han de ser tomados en consideración. En este sentido, conviene, en primer lugar, recordar que la referencia al "reconocimiento del derecho a decidir de los pueblos" [apdo. e)] fue interpretada por el Tribunal Constitucional como una habilitación a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña "para apoyar procesos de independencia de otros Estados", lo que determinaría, a su juicio, una invasión insalvable por vía interpretativa de la competencia exclusiva del Estado en materia de "relaciones internacionales", y sería, en consecuencia, declarada contraria a la Constitución¹⁰². Asimismo, en segundo lugar, y a los efectos que aquí interesan, el art. 3.h) de la Ley 16/2014 se refiere al "cumplimiento del principio de lealtad institucional mutua y la búsqueda de sinergias con el Gobierno del Estado y con las demás administraciones públicas, de acuerdo con los principios rectores de las políticas públicas establecidos por el Estatuto", lo que implica, de una parte, una asimilación correcta del marco constitucional en lo relativo al despliegue de actividades "internacionales" por parte de los Gobiernos territoriales –en cuanto que la puesta en marcha y ejecución de las mismas, así como su control por parte de las autoridades estatales, han de estar presididos, como hemos indicado *supra*¹⁰³, por un recíproco deber de respeto de las correspondientes esferas competenciales, obligación reconducible al principio de lealtad institucional–, y, de otra, no supone, en contra del criterio sostenido por la Abogacía del Estado, un intento de sustraer las iniciativas desarrolladas por los agentes de la acción exterior catalana a los vínculos dimanantes del ordenamiento estatal, como declararía, con buen criterio, el Tribunal Constitucional¹⁰⁴.

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

101. *Ibidem*.

102. FJ 6.^º de la Sentencia.

103. Cfr. el apdo. 2 del presente estudio.

104. La STC 228/2016, de 22 de diciembre, recuerda a este respecto, con cita de la importante STC 31/2010, de 28 de junio, que "la incorporación expresa de cláusulas de salvaguardia de competencias estatales no es exigible en términos constitucionales" (FJ 6.^º).

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

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

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

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

En definitiva, parece posible concluir que, no obstante la inequívoca pretensión del legislador catalán de 2014 de incorporar regulaciones carentes de todo encaje posible en el marco jurídico-constitucional y estatutario vigente¹⁰⁶, en lo relativo al tratamiento normativo de las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales, aquel demuestra haber adoptado una visión netamente acorde con las implicaciones que resultan de la más moderna lectura de la garantía constitucional de la autonomía local. Es de lamentar que aquel —gravísimo— defecto haya empañado este último acierto de la Ley 16/2014.

6. Un apunte final

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

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

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

7. Bibliografía y otras fuentes citadas

- Andrés Sáenz de Santamaría, P. y González Vega, J. A. (2023). *Sistema de Derecho Internacional Público* (7.^a edición). Cizur Menor: Aranzadi.
- Auby, J.-B. (2001). Globalización y descentralización. *Revista de Administración Pública*, 156, 7-21.
- Aust, H. P. (2017). *Das Recht der globalen Stadt: Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Aust, H. P. y Nijman, J. E. (2021). The emerging role of cities in international law – introductory remarks on practice, scholarship and the Handbook. En H. P. Aust y J. E. Nijman (eds.). *Research Handbook on International Law and Cities* (pp. 1-15). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M. (2019). La aplicación e interpretación de la Carta Europea de Autonomía Local en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas* (pp. 143-171). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós (traducción de B. Moreno y M. R. Borràs).
- Blank, Y. (2006). The City and the World. *Columbia Journal of Transnational Law*, 44, 868-931.

- (2021). International legal personality/subjectivity of cities. En H. P. Aust y J. E. Nijman (eds.). *Research Handbook on International Law and Cities* (pp. 103-120). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Boggero, G. (2018). *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*. Leiden/Boston: Brill.
- Calliess, C. (2022). *Staatsrecht*, t. III: *Bezüge zum Völker- und Europarecht* (4.^a edición). München: C.H. Beck.
- Cannizzaro, E. (2023). *Diritto internazionale* (6.^a edición). Turín: G. Giappichelli Editore.
- Cassese, S. (2002). Lo spazio giuridico globale. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 323-339.
- Castillo Abella, J. (2024). Fuentes del Derecho Local. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local* (2.^a edición, pp. 75-109). Madrid: Marcial Pons.
- Congress of Local and Regional Authorities. (2011). *Reservations and declarations to the European Charter of Local Self-Government*, CPL(21)5.
- Council of Europe. (1986). *Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government*, ETS 122.
- Cuesta Revilla, J. (2015). Algunas consideraciones sobre la ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. En M. Rebollo Puig, M. López Benítez y E. Carbonell Porras (coords.). *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas: Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela* (pp. 257-274). Madrid: Iustel.
- Darnaculleta Gardella, M. M. (2016). El derecho administrativo global. ¿Un nuevo concepto clave del derecho administrativo? *Revista de Administración Pública*, 199, 11-50.
- Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.
- (2020). Las *human rights cities*: ¿defensa de los derechos humanos u obstaculización de las relaciones internacionales del Estado? En C. Barrero Rodríguez y J. M. Socías Camacho (coords.). *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos* (pp. 87-96). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fernández Farreres, G. (2003). La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica. En F. Caamaño Domínguez (coord.). *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera* (pp. 39-51). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Font i Llovet, T. (2019a). De la autonomía local al poder de las ciudades. *Istituzioni del federalismo*, número especial, 115-134.

- (2019b). El significado de la Carta Europea de Autonomía Local y sus retos actuales. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas* (pp. 19-42). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- (2021). La ciudad inteligente como actor global. *European Review of Digital Administration and Law*, 2 (1), 19-32.

Fromageau, E. (2021). Global administrative law and cities: the perfect couple that never was. En H. P. Aust y J. E. Nijman (eds.). *Research Handbook on International Law and Cities* (pp. 411-418). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.

Frug, G. E. y Barron, D. J. (2006). International Local Government Law. *The Urban Lawyer*, 38 (1), 1-62.

García de Enterría, E. y Fernández, T.-R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo* (20.^a edición, t. I). Cizur Menor: Aranzadi.

Gobierno de España. (2021). *Estrategia de Acción Exterior* (2021-2024).

Goldmann, M. (2022). § 6. Internationales Verwaltungsrecht. En Voßkuhle · Eifert · Möllers (eds.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band I* (3.^a edición, pp. 325-397). Múnich: C.H. Beck.

González García, J. V. (2004). Globalización económica, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo: presupuestos de una relación. *Revista de Administración Pública*, 164, 7-39.

Iglesias Sevillano, H. (2020). *Derecho Administrativo Global: Una teoría normativa*. Cizur Menor: Aranzadi.

Ipsen, H. P. (1966). Als Bundesstaat in der Gemeinschaft. En E. von Caemmerer, H. J. Schlochauer y E. Steindorff (eds.). *Probleme des europäischen Rechts: Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag* (pp. 248-265). Frankfurt a.M.: Vittorio Klostermann.

Jiménez García, F. (2023). La «localización en red» de la comunidad internacional. El futuro de las ciudades ante los desafíos globales del derecho internacional del futuro. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 39, 209-263.

Kingsbury, B., Krisch, N. y Stewart, R. B. (2005). The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*, 68, 15-61.

Lasagabaster Herrarte, I. (2007). *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Madrid: Iustel.

Leñero Bohórquez, R. (2020). Los sujetos del Derecho Público global. En L. Arroyo Jiménez, I. Martín Delgado y P. Meix Cereceda (dirs.). *Derecho público global. Fundamentos, actores y procesos* (pp. 115-157). Madrid: Iustel.

Lissitzyn, O. J. (1968). Territorial entities other than independent States in the Law of Treaties. *Recueil des Cours*, 125 (III), 1-91.

- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2015a). Artículo 52. Celebración de acuerdos internacionales administrativos. En P. A. Sáenz de Santamaría, J. Díez-Hochleitner y J. Martín y Pérez de Nanclares (dirs.). *Comentarios a la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales. Ley 25/2014, de 27 de noviembre* (pp. 913-930). Cizur Menor: Aranzadi.
- (2015b). Artículo 53. Celebración de acuerdos internacionales no normativos. En P. A. Sáenz de Santamaría, J. Díez-Hochleitner y J. Martín y Pérez de Nanclares (dirs.). *Comentarios a la Ley de Tratados y otros acuerdos internacionales. Ley 25/2014, de 27 de noviembre* (pp. 931-946). Cizur Menor: Aranzadi.
- Medina Alcoz, L. (2019). El valor de la Carta Europea de Autonomía Local en los procesos constitucionales. En T. Font i Llovet (dir.). *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas* (pp. 113-141). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Mir Puigpelat, O. (2004). *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Cizur Menor: Civitas.
- Nieto, A. (1971). Entes territoriales y no territoriales. *Revista de Administración Pública*, 64, 29-51.
- Nieto Garrido, E. (2018). *El Estatuto Constitucional de los Entes Locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Nijman, J. E. (2011). The Future of the City and the International Law of the Future. En S. Muller et al. (eds.). *The Law of the Future and the Future of the Law* (pp. 213-229). Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher.
- (2016). Renaissance of the City as a Global Actor: The Role of Foreign Policy and International Law Practices in the Construction of Cities as Global Actors. En G. Hellmann, A. Fahmeier y M. Vec (eds.). *The Transformation of Foreign Policy: Drawing and Managing Boundaries from Antiquity to Present* (pp. 209-241). Oxford: Oxford University Press.
- Ortega Álvarez, L. (1993). La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259, 475-497.
- (1996). Autonomía local y subsidiariedad europea. *Anuario del Gobierno Local*, 1996, 601-627.
- Papisca, A. (2008). International law and human rights as a legal basis for the international involvement of local governments. En A. Musch (ed.). *City Diplomacy: The Role of Local Governments in Conflict Prevention, Peace-building, Post-conflict Reconstruction* (pp. 27-44). The Hague: VNG International.
- Parejo Alfonso, L. (1994). La Carta Europea de Autonomía Local y su posición en el ordenamiento jurídico español. En AA. VV. *Estudios sobre la Car-*

- ta Europea de la Autonomía Local (pp. 81-97). Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.
- Pastor Ridruejo, J. A. (2019). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales* (23.^a edición). Madrid: Tecnos.
- Pérez González, M. (2009a). La subjetividad internacional (I). En M. Díez de Velasco (dir.). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (17.^a edición, pp. 271-291). Madrid: Tecnos.
- (2009b). La subjetividad internacional (II). En M. Díez de Velasco (dir.). *Instituciones de Derecho Internacional Público* (17.^a edición, pp. 292-313). Madrid: Tecnos.
- Remiro Brotóns, A. (1990). De los tratados a los acuerdos no normativos. En AA. VV. *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales* (pp. 23-48). Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Requejo Pagés, J. L. (2003). El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español. En F. Caamaño Domínguez (coord.). *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera* (pp. 15-38). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Ridao Martín, J. (2015). La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones internacionales del Estado. *Revista General de Derecho Constitucional*, 20, 1-30.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage Publications.
- (1995). Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity. En M. Featherstone, S. Lash y R. Robertson (eds.). *Global Modernities* (pp. 25-44). Londres: Sage Publications.
- Szpak, A., et al. (2022). *The Role of Cities in International Relations: The Third-Generation of Multi-level Governance?* Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Vandelli, L. (1993). Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, 379-397.
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.
- (2017). El Derecho de las ciudades globales. *Anuario de Derecho Municipal*, 11, 23-40.

CAPÍTULO II

La promoción del papel internacional de los Gobiernos locales desde el derecho de la Unión Europea

Xavier Codina García-Andrade

Profesor contratado doctor de Derecho Administrativo y Derecho de la UE en CUNEF Universidad.
Doctor en Derecho

SUMARIO. **1. Introducción.** **2. La realidad local en la creación del derecho de la UE.** 2.1. Aspecto sustantivo: los intereses locales en la creación legislativa. 2.2. Aspecto orgánico: el papel del Comité de las Regiones. Su rol en el marco de la subsidiariedad activa. **3. Los Gobiernos locales como aplicadores del derecho de la UE.** 3.1. Las técnicas de aplicación del derecho de la Unión por los Gobiernos locales. 3.2. El impacto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. **4. Los Gobiernos locales ante el Tribunal de Justicia.** 4.1. La ausencia de legitimación privilegiada. 4.2. El Tribunal de Justicia y la protección de los intereses locales. **5. Conclusiones.** **6. Bibliografía.**

1. Introducción

El derecho de la Unión, al mismo tiempo que integra los ordenamientos nacionales, obliga a todos los operadores públicos y privados a adaptarse a nuevas reglas, principios y técnicas jurídicas. Unos de los operadores más afectados por ello son, sin duda, los entes locales. De hecho, se trata de un nivel territorial que, por su cercanía al ciudadano, es una pieza fundamental para garantizar la capilaridad del derecho de la Unión.

Como expuso el profesor Sarmiento (2011: 288), “el Derecho de la Unión Europea se ha vuelto cada vez más interdependiente del Derecho elaborado por las Entidades Locales de los Estados miembros, así como de sus decisiones administrativas”. Sin embargo, esa interdependencia contrasta con la reducida atención que el derecho de la Unión presta a los entes locales. Esta situación quizá tenga su origen en la falta de uniformidad que existe entre los Estados miembros en cuanto al papel que deben desempeñar los entes locales en la formación del derecho de la Unión¹.

Pocas son las referencias expresas a estas entidades contenidas en los tratados y en el derecho derivado. De hecho, el Comité de las Regiones ya ha recomendado “que las normas de la UE y su aplicación a escala nacional en los Estados miembros, teniendo plenamente en cuenta los principios de subsidiariedad y autonomía local, deberían, siempre que sea posible, conceder a los entes locales y regionales un amplio margen de discrecionalidad, a fin de permitir enfoques prácticos y basados en el territorio”².

El objeto de este trabajo es, precisamente, analizar de qué manera el derecho de la Unión tiene en cuenta el fenómeno local y, viceversa, de qué manera las entidades locales deben incorporar el derecho de la Unión en su actividad diaria. Adviértase en este punto que en este trabajo no se analizan áreas específicas del derecho nacional ni las concretas políticas de la Unión en materia local, como sí hacen otros autores³.

2. La realidad local en la creación del derecho de la UE

2.1. Aspecto sustantivo: los intereses locales en la creación legislativa

Cualquier análisis que ponga en relación la realidad local con el derecho de la Unión debe partir hoy del principio recogido en el art. 4 TUE: la Unión respetará “la identidad nacional [de los Estados miembros], inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional” (art. 4.2. TUE)⁴.

1. A su vez, ello puede deberse a la gran asimetría tanto física como jurídica en lo que respecta a los entes locales. Como ha expuesto Molina del Pozo (2023: 225), cada Estado tiene su propio nivel de descentralización, de desarrollo político y de diversidad de modelos locales.

2. Traducción propia del ap. 50 del Dictamen “Mid-term review of the Multiannual Financial Framework: The local and regional perspective” (COTER-VII/027).

3. Antelo Martínez (2024), Ordóñez Solís (2015) o Molina del Pozo (2023).

4. No hay una definición positivizada de autonomía local. La Carta Europea de Autonomía Local sí define ese concepto. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha señalado que las disposiciones de la Carta “constituyen normas de Derecho internacional que vinculan a los Estados miembros pero que están excluidas de la esfera del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia

El respeto a la identidad nacional es un principio calificado de “rector” en las relaciones de la Unión con los Estados miembros (Huici Sancho, 2010: 523). Ahora bien, se trata de un concepto excesivamente amplio y genérico, respecto del cual el Tribunal de Justicia no ha elaborado una doctrina clara y uniforme que permita la aplicación autónoma del precepto para gestionar los conflictos constitucionales entre la Unión y los Estados miembros (Federico, 2019: 364)⁵.

Una de las esferas en las que se ha invocado el art. 4.2 TUE ha sido, precisamente, el ámbito local. Ahora bien, la autonomía local reconocida en ese precepto se ha utilizado esencialmente hasta el momento en su sentido negativo, esto es, como “protección conferida” a los Estados frente al legislador de la Unión. Menor ha sido su utilización en sentido positivo, es decir, como principio que debe informar la actuación legislativa de la Unión.

La autonomía local ha servido para limitar el alcance de normas de derecho derivado en relación con el reparto de las competencias dentro de un Estado miembro⁶. Por ejemplo, en el conocido asunto *Remondis* el Tribunal de Justicia consideró que una transferencia de competencias entre Administraciones no podía ser calificada como un contrato público⁷. El abogado general Mengozzi fue claro al señalar que este precepto es un verdadero límite para el legislador de la Unión⁸. Tras citar el precepto añade:

“41. Dado que los actos de Derecho derivado, como es el caso en el presente asunto de la Directiva 2004/18, deben ajustarse al Derecho primario, ha de considerarse que dichos actos no pueden interpretarse en el sentido de que permiten interferencias en la estructura institucional de los Estados miembros. De ello se deduce que los actos de reorganización interna de las competencias del Estado siguen quedando excluidos del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, más en concreto, de la normativa de la Unión en materia de contratación pública”.

no es competente, en virtud del artículo 267 TFUE, para pronunciarse sobre la interpretación de dichas disposiciones” (Auto del Tribunal de Justicia, de 6 de mayo de 2021, C-679/20, Administración General del Estado, ECLI:EU:C:2021:362, ap. 23).

5. El autor sostiene que esta cláusula debe ser entendida como una expresión del principio de subsidiariedad y ser aplicada de acuerdo con los principios de cooperación leal y proporcionalidad (Federico, 2019: 373).

6. Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, C-51/15, *Remondis*, ECLI:EU:C:2016:985, ap. 40. A nivel regional, Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de junio de 2014, C-156/13, *Digibet y Albers*, EU:C:2014:1756, ap. 34.

7. Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, C-51/15, *Remondis*, ECLI:EU:C:2016:985.

8. Conclusiones del Abogado General de 30 de junio de 2016, C-51/15, *Remondis*, ECLI:EU:C:2016:504, ap. 38-42.

Es decir, que el legislador de la Unión puede establecer obligaciones a los Estados miembros, pero debe abstenerse de interferir en la forma en que esos Estados organizan internamente su cumplimiento, dado que se trata de cuestiones ajenas al derecho de la Unión⁹. La autonomía local reconocida en el art. 4.2 TFUE aparece, pues, como un tenue límite a la acción del legislador de la Unión.

El Tribunal no se inmiscuye en esa distribución interna en favor de los entes locales “siempre y cuando dicho reparto de competencias permita una correcta ejecución de los referidos actos”¹⁰. En otras palabras, el límite para que los Estados miembros puedan ejecutar actos de derecho de la Unión a través de sus autoridades locales se encuentra en el principio de efectividad.

La invocación de la autonomía local reconocida en el art. 4.2 TFUE opera respecto al derecho de la Unión, pero no frente al derecho nacional. Este autor no ha localizado ninguna decisión del Tribunal de Justicia en la que este hubiera considerado una norma nacional contraria al derecho de la Unión por contravenir la autonomía local. Ello es consistente con el marco en el que se inserta la idea de autonomía local, el art. 4.2 TUE, que es un mandato de respeto a la Unión y no a los Estados miembros. Como apunta Molina del Pozo (2023: 132), es cuestionable que la Unión pueda exigir la introducción de la autonomía local en órdenes nacionales donde no existe.

Una vez aclarada la función negativa de la autonomía local, cabe pre-guntarse si además de ser un límite al legislador es también un instituto que condiciona la acción de este obligándole a tomar en consideración esa autonomía local en el diseño de los actos jurídicos de la Unión. Ese análisis se puede llevar a cabo en dos niveles. Por un lado, en el marco del principio de subsidiariedad y el impulso que pretende dársele desde hace unos años con la intención de integrar mejor en ella a la realidad regional y local. Por otro lado, si la autonomía local ha tenido su reconocimiento expreso en el diseño de normas de la Unión.

Respecto a la subsidiariedad, aplicable en el ámbito de las competencias no exclusivas de la Unión, se trata de un principio que tiene expresamente en cuenta el nivel local. Así, el art. 5.3 TUE señala:

9. Auto del Tribunal de Justicia, de 6 de mayo de 2021, C-679/20, Administración General del Estado, ECLI:EU:C:2021:362, ap. 26.

10. Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2009, C-428/07, Horvath, EU:C:2009:458, ap. 50.

“3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”¹¹.

El Protocolo n.º 2 del TUE, dedicado a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, establece un mecanismo de alerta temprana relativo al cumplimiento del principio de subsidiariedad. Se persigue que antes de proponer un acto legislativo la Comisión realice las consultas correspondientes a los parlamentos nacionales, teniendo en cuenta, cuando proceda, “la dimensión regional y local de las acciones previstas”¹².

La Comisión en sus propuestas de actos legislativos debe identificar las razones por las que considera cumplido el principio de subsidiariedad. La ficha de evaluación que debe completar la Comisión se refiere, entre otras cuestiones, al impacto en la normativa local¹³.

Ocurre, sin embargo, que las menciones a la realidad local no son habituales. Tomemos como ejemplo una de las normas que más han impactado en la operativa local: la Directiva de Contratación¹⁴. En ese caso –donde hubo una amplia consulta pública previa que sí incluyó a entidades locales de toda Europa– el análisis del principio de subsidiariedad, al que se dedican apenas unas líneas, no menciona la realidad local¹⁵. El foco se sitúa en el ámbito nacional.

En cierta medida parece que se presume que si no existe una afectación de la subsidiariedad a nivel Estado (que tampoco se esfuerza en exceso en justificar)¹⁶ no la habrá a nivel regional o local. Presunción que llevada al

11. Como observa Bradley (2017: 111), el principio de subsidiariedad pretende ser un freno al ejercicio de competencias atribuidas a la Unión. Sarmiento (2022: 145) afirma que el principio de subsidiariedad no es un criterio de reparto de competencias, sino de delimitación de su ejercicio en cada caso concreto.

12. Art. 2 del Protocolo n.º 2 del TUE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

13. Art. 5 del Protocolo n.º 2 del TUE.

14. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.

15. COM(2011) 896 final, de 20 de diciembre de 2011.

16. Como apunta Sarmiento (2022: 146), el control realizado por el Tribunal es de escasa intensidad, dejando amplio margen de actuación al legislador de la Unión.

extremo vacía de contenido las referencias que se contienen a estos niveles territoriales en las reglas de subsidiariedad.

Tampoco es habitual encontrar menciones a los entes locales en las normas europeas de derecho derivado. Así, no son abundantes las normas de derecho derivado que impongan concretas obligaciones (o reconozcan derechos) a los entes locales por el hecho de serlo. Ello se explica por la deferencia institucional de la Unión hacia el funcionamiento interno de los Estados. La Unión en sus actos utiliza términos más vagos, como “Estados miembros” o “autoridades competentes”, para identificar los destinatarios de la norma¹⁷, siendo el Estado el que deberá proyectar esos mandatos al ordenamiento interno, respetando el reparto competencial que en cada caso corresponda y sin poner en riesgo la eficacia del ordenamiento europeo (Sarmiento, 2011: 320).

La falta de mención a las entidades locales en la justificación de la subsidiariedad y en los propios textos de derecho derivado es especialmente problemática si se atiende a la intensa actividad armonizadora que está llevando a cabo la Comisión –al menos en esta primera etapa bajo la dirección Von der Leyen (2019-2024)¹⁸. Es decir, que a los entes locales se les cierra la posibilidad de participar en el proceso legislativo de las instituciones que, cada vez más, moldean su relación con los vecinos.

En vista de estas (y otras) deficiencias, la Unión ha afirmado que resulta necesario avanzar hacia una “subsidiariedad activa”, que persigue una mayor implicación de las autoridades locales y regionales, así como de los parlamentos nacionales, en la toma de decisiones¹⁹. Para alcanzar esta finalidad la Comisión ha modificado su protocolo de cooperación con el Comité de las Regiones para, entre otras medidas, potenciar la involucración de este

17. Ocasionalmente se identifica expresamente a las entidades locales en los textos legislativos. Ejemplo de ello es el art. 5.2 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera. O el art. 32.3 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

18. Esa actividad armonizadora se concreta a través de dos vías. Por un lado, el uso cada vez más habitual de los reglamentos en nuevas áreas o en áreas hasta ahora bajo la cobertura de una directiva. Por otro, la aprobación de muchas normas sobre la base jurídica de la aproximación de legislaciones, hoy recogida en el art. 114 TFUE. Esa base jurídica permite a la Unión adoptar medidas para “la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”.

19. A este concepto se refirió ya la Comunicación de la Comisión “Principios de subsidiariedad y proporcionalidad: reforzar su función en la elaboración de las políticas de la UE”, de 23 de octubre de 2018, COM(2018) 703 final.

organismo en la fase prelegislativa de la elaboración de propuestas²⁰. Abordamos este punto en el apartado siguiente.

2.2. Aspecto orgánico: el papel del Comité de las Regiones.

Su rol en el marco de la subsidiariedad activa

En el proceso de creación del derecho de la Unión, la participación local se produce a través del Comité de las Regiones, calificado como “piedra angular de la representación de los entes locales” en este ámbito (Molina del Pozo, 2023: 51). También participan, aunque indirectamente, a través de la participación de los Estados miembros en el seno del Consejo (Sarmiento, 2011: 291).

El Comité de las Regiones es un organismo europeo que se compone de 329 miembros que representan a los entes locales y regionales de cada uno de los Estados miembros. El Consejo adopta la lista de miembros de conformidad con las propuestas de cada Estado miembro²¹. La mezcla entre representantes regionales y locales hace que el voto local quede diluido, dado que salvo excepciones los dictámenes del Comité se aprueban por mayoría de votos emitidos.

Sus funciones son esencialmente consultivas, de asistencia del Parlamento, el Consejo y la Comisión²². Esa asistencia se plasma en la emisión de dictámenes respecto a las iniciativas legislativas que tienen impacto local o regional. En algunos ámbitos, la solicitud de ese dictamen será preceptiva. Así ocurre con las normas adoptadas en el marco de la política común de transportes²³, orientaciones sobre políticas de empleo²⁴, política social²⁵, educación, formación profesional, juventud y deporte²⁶, cultura²⁷, salud pública²⁸, creación de redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones

20. Ap. 26 del Protocolo de cooperación.

21. Art. 305 TFUE. En el caso de España, los representantes locales se elevan a cuatro tal y como aprobó el Senado mediante moción votada el 20 de octubre de 1993, BOCC 28 octubre 1993. Así se informa en la página de la delegación española ante el Comité de las Regiones (<https://cor.europa.eu/es>). Como observa Molina del Pozo (2023: 50), los representantes locales son propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias.

22. Arts. 13.4 TUE, 300 TFUE y 307 TFUE.

23. Arts. 91 y 100 TFUE.

24. Art. 148 TFUE.

25. Arts. 153 y 164 TFUE.

26. Art. 165 TFUE.

27. Art. 167 TFUE.

28. Art. 168 TFUE.

y energía²⁹ o medio ambiente³⁰, entre otros. Ello no obsta para que el Comité pueda emitir su dictamen por propia iniciativa cuando aprecie que hay intereses locales afectados por la futura norma³¹. Según datos del propio Comité, se emiten dictámenes aproximadamente en un 70 % de la legislación de la Unión³².

En cualquier caso, el dictamen del Comité tiene carácter no vinculante. Por ello, Ordóñez Solís (2015: 110) observó que el “papel meramente consultivo y su composición regional y local restan mucho valor a la actuación de este órgano de la Unión Europea”. Más valor le otorga Molina del Pozo (2023: 161), que le concede ser un organismo que complementa la legitimación de las decisiones de la Unión Europea, y califica su papel como “esencial”.

Una fórmula para incrementar el valor de la participación del Comité es otorgarle un papel más relevante en el marco de la aplicación del principio de subsidiariedad y, en particular, bajo el concepto de subsidiariedad activa. El pilar central para ello es el Protocolo de cooperación entre la Comisión Europea y el Comité Europeo de las Regiones, modificado por última vez el pasado 20 de marzo de 2024³³.

El Protocolo de cooperación formaliza la interacción entre el Comité y la Comisión Europea en el proceso legislativo que esta pone en marcha. Se reconoce al Comité como el interlocutor válido con los entes locales³⁴, y se le encomienda que dirija un “diálogo estructurado” con entidades regionales y locales.

En la relación entre Comisión y Comité, un instrumento teóricamente útil son los dictámenes prospectivos (*outlook opinions*) solicitados por la Comisión al Comité en relación con temas que puedan resultar de especial importancia para los entes locales y en los que el Comité tenga competencia³⁵. Sin embargo, no parece que hoy por hoy tengan excesiva presencia. De

29. Art. 172 TFUE.

30. Art. 192 TFUE.

31. Art. 307 TFUE.

32. <https://cor.europa.eu/es/acerca-del-cdr> (acceso el 20 de abril de 2024).

33. C/2024/2478.

34. El ap. 12 del Protocolo de cooperación afirma: “Al promover el desarrollo de una Unión Europea más participativa, y de conformidad con la subsidiariedad activa y la mejora de la legislación, el Comité actúa como un foro institucional que expresa las opiniones de la Unión Europea y garantiza el diálogo de esta con los entes locales y regionales. Cuando la Comisión y el Comité decidan entablar el diálogo con los entes locales y regionales de forma conjunta, la Comisión velará por que el Comité participe plenamente en la preparación de las reuniones”.

35. Ap. 16 del Protocolo de cooperación.

hecho, el Informe de Impacto del Comité en relación con su actividad de 2023³⁶ solo identifica uno de estos dictámenes³⁷.

Por último, interesa señalar que el Comité de las Regiones tiene legitimación semiprivilegiada para recurrir los actos jurídicos de la Unión, debiendo para ello acreditar tan solo que ejerce la acción con el fin de salvaguardar sus prerrogativas³⁸. Este limitado derecho a la acción no alcanza a suplir las deficiencias relativas al acceso a la tutela de los entes locales ex art. 263 TFUE, aspecto sobre el que volveremos más adelante.

3. Los Gobiernos locales como aplicadores del derecho de la UE

3.1. Las técnicas de aplicación del derecho de la Unión por los Gobiernos locales

Hasta ahora se ha examinado la función de los entes locales en el proceso de creación del derecho de la Unión. Sin embargo, la principal función de los entes locales no es esa, sino la aplicación de ese derecho. Así, el principio de autonomía local recogido en la Constitución (y la interpretación que de él hace el Tribunal Constitucional), que garantiza a los entes locales un radio de acción, convierte a los entes locales en catalizadores naturales del derecho de la Unión.

El derecho de la Unión puede ejecutarse por los Estados miembros o por la propia Unión³⁹. Cuando los Estados ejecutan derecho de la Unión —y salvo que este regule exhaustivamente la materia— gozan de autonomía institucional para que cada cuestión pueda ejecutarse conforme al ordenamiento interno. Esa autonomía no debe impedir cumplir con la obligación de adoptar todas las medidas de derecho interno necesarias para la ejecución del derecho de la Unión⁴⁰. Por tanto, resulta del todo normal que, en un

36. *Impact of CoR Opinions 2023 Annual Impact Report*, de 24 de enero de 2023. Accesible en https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Opinions/CoR_Impact_Report_2023_January_2024.pdf (última vez accedido el 15 de abril de 2024).

37. SEDEC - VII/033 – *Creating an enabling environment for the social economy – rapporteur Ricardo Rio (PT/EPP) - COR-2022-05492-00-00-AC-TRA*, adoptado el 8 de febrero de 2023 y que, según informa el Comité, habría sido mencionado en el acto del Consejo subsiguiente.

38. Art. 263 TFUE.

39. En palabras de Sarmiento (2022: 299), "la regla general es que sean los Estados miembros los encargados de ejecutar el Derecho de la Unión y, como excepción, la Comisión Europea, con la posibilidad de que el Consejo asuma funciones ejecutivas en supuestos excepcionales". La intervención de la Comisión o del Consejo será necesaria si se requieren condiciones uniformes de actuación.

40. Art. 291 TFUE.

Estado como España donde las entidades locales gozan de una autonomía constitucionalmente garantizada, sea este nivel territorial un agente fundamental en la ejecución del derecho de la Unión.

La aplicación del derecho de la Unión por parte de las entidades locales se produce a dos niveles: un nivel normativo (a través del ejercicio de la potestad reglamentaria) y un nivel puramente aplicativo (a través de actos administrativos de aplicación del ordenamiento). En ambos casos los entes locales deben atender a principios básicos del ordenamiento de la Unión. Veamos.

La primera cuestión que debe plantearse el ente local, tanto en el ejercicio de la potestad reglamentaria como en la adopción de actos, es si el derecho de la Unión es aplicable a ese caso concreto. Esta será una reflexión sencilla en ámbitos claramente alejados del derecho de la Unión; también en aquellos otros que de manera evidente sean aplicación del derecho de la Unión (por ejemplo, cuando se aprueba una norma reglamentaria que tiene su origen en la norma de transposición de una directiva). Ahora bien, no siempre los supuestos de aplicación del derecho de la Unión se presentan con claridad. Por ejemplo, igual que todos los entes locales han interiorizado que la contratación de obras, bienes y servicios debe seguir las normas que tienen origen en la Directiva 2014/24, no todos han hecho lo propio todavía con las autorizaciones y concesiones de dominio público, que según el caso pueden estar sujetas a las estrictas normas de la Directiva de Servicios⁴¹.

Debe advertirse, además, que la aplicación del derecho de la Unión puede darse tanto en el plano procedural como en el sustantivo. Por ejemplo, en el ámbito del ejercicio de la potestad reglamentaria local, en la práctica se observa que no todos los entes locales conocen que al aprobar determinadas ordenanzas deben observar las condiciones que establece la Directiva de reglamentaciones técnicas⁴², lo que puede afectar a la potestad de ordenación local. Esta norma obliga a los Estados miembros a informar a la Comisión de cualquier proyecto de “reglamento técnico”, concepto que incluye a su vez otros conceptos definidos por la norma: las especificaciones

41. Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de abril de 2023, C-348/22, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Gino), ECLI:EU:C:2023:301; y Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2016, acum. C-458/14 y C-67/15, Promotimpresa, ECLI:EU:C:2016:558.

42. Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

técnicas⁴³ u otros requisitos⁴⁴ o las reglas relativas a los servicios⁴⁵, así como “las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios”. Al aprobar una medida de esta naturaleza las Administraciones deben cumplir con los requisitos de notificación y *standstill* que impone la Directiva.

Una vez que el ente local concluye que está ante un ámbito de aplicación del derecho de la Unión Europea, habrá que analizar si la norma europea requiere de norma interna de transposición, ya sea porque lo exige el derecho europeo —es el caso de las directivas—, ya sea porque lo exige el reparto competencial nacional. Si resulta que el ente local tiene competencia para ejecutar directamente el derecho europeo, pesará sobre él con toda intensidad el deber de cooperación leal, esto es, adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho de la Unión, así como abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro al mismo (art. 4.3 TUE).

En ese sentido, tanto en el ejercicio de la potestad reglamentaria como en la ejecución del derecho de la Unión a través de actos administrativos, los entes locales deben realizar una interpretación conforme del derecho nacional, incluso la dictada por ellos mismos en ejercicio de la potestad reglamentaria, de manera que se intente evitar un conflicto normativo con el derecho de la Unión. Y ello con independencia de que la norma europea tenga o no efecto directo (tanto es así que a la doctrina de la interpretación conforme se la denomina también como “efecto indirecto”). Los límites a la

43. Art. 1.1.c) de la Directiva: “una especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la denominación de venta, la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, el marcado y el etiquetado, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad”.

44. Art. 1.1.d) de la Directiva: “un requisito, distinto de una especificación técnica, impuesto a un producto, en particular por motivos de protección de los consumidores o del medio ambiente y que se refiere a su ciclo de vida con posterioridad a su comercialización, como sus condiciones de uso, reciclado, reutilización o eliminación, cuando dichas condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza del producto o a su comercialización”.

45. Art. 1.1.e) de la Directiva: “un requisito de carácter general relativo al acceso a las actividades de servicios contempladas en la letra b) [servicios de la sociedad de la información] y a su ejercicio, especialmente las disposiciones relativas al prestador de servicios, a los servicios y al destinatario de servicios, con exclusión de las normas que no se refieren específicamente a los servicios determinados en dicho punto”.

doctrina de la interpretación conforme son, esencialmente, la no interpretación *contra legem* y la no infracción de principios generales⁴⁶.

Cuando el ente local, en ejercicio de su potestad reglamentaria o al dictar un acto, comprueba que no resulta posible una interpretación conforme del derecho nacional a la luz del derecho de la Unión, la técnica jurídica aplicable dependerá de si la norma europea tiene o no efecto directo, cuestión que es de por sí compleja y sobre la que no entraremos⁴⁷. Baste decir que las entidades locales, más allá de lo que establezca el ordenamiento nacional, deben valorar adecuadamente si una norma europea tiene efecto directo, y para ello es fundamental conocer las complejidades que se esconden tras la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que es la que conforma la cuestión.

Pongamos un ejemplo que puede afectar a ámbitos típicamente locales. Se tiende a pensar que los preceptos de una directiva no tienen efecto directo cuando dejan un margen de apreciación al aplicador de la norma. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha entendido que existirá efecto directo cuando la directiva contiene ya un núcleo normativo mínimo que no podría ser alterado por los Estados en su operación de transposición. Dos ejemplos recientes sirven para ilustrar esta idea. Primero, en el ámbito de la contratación pública y las prohibiciones de contratar, el Tribunal de Justicia ha manifestado que tiene efecto directo el derecho del licitador al llamado *self-cleaning* antes de adoptar una decisión de exclusión de un candidato⁴⁸. Segundo, también tendrá efecto directo un precepto de una directiva que obligue a las autoridades nacionales a imponer sanciones “proporcionales”, lo que exige aplicar tal proporcionalidad en el diseño y en la aplicación de las sanciones⁴⁹.

46. Sentencia del Tribunal de Justicia, de 15 de abril de 2008, C-268/06, *Impact*, ap. 103.

47. Sobre el efecto directo de las normas se han escrito ríos de tinta. Las directivas son las normas que mayores problemas presentan en relación con el efecto directo. Como regla general no tienen efecto directo, si bien esa regla cede en no pocas ocasiones. Un repaso al estado de la cuestión puede verse en Cecchetti (2023).

48. Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2021, C-387/19, RTS, ECLI:EU:C:2021:13, aps. 47 y 48. Como señala la Sentencia, el Tribunal “ha declarado asimismo que, aun cuando una directiva deje a los Estados miembros un cierto margen de apreciación a la hora de adoptar las normas de aplicación, puede considerarse que una disposición de dicha directiva tiene carácter preciso e incondicional cuando pone a cargo de los Estados miembros, en términos inequívocos, una obligación de resultado precisa y que no está sometida a condición alguna en cuanto a la aplicación de la regla que recoge (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros, C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, apartados 104 y 105, y de 14 de octubre de 2010, Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, apartados 57 y 58)” (ap. 47).

49. Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2022, C-205/20, NEII, ECLI:EU:C:2022:168, ap. 27: “Por lo que atañe, en segundo lugar, a la cuestión de si el art. 20 de la Directiva 2014/67 tiene un carácter lo suficientemente preciso, en la medida en que establece la exigencia de proporcionalidad de las sanciones, procede señalar que, si bien este precepto deja a los Estados

Si la norma europea tiene efecto directo entrará en juego el principio de primacía del derecho de la Unión. Según este principio, la norma nacional contraria al derecho de la Unión queda desplazada por la norma europea, imposibilitando así que pueda aplicarse la norma nacional. El Tribunal de Justicia considera que todos los poderes del Estado deben observar este principio, también la Administración⁵⁰. Y, por tanto, ello incluye también a los entes locales⁵¹.

Un ejemplo del juego entre interpretación conforme y deber de un ente subcentral de inaplicar la norma nacional de conformidad con el principio de primacía es la reciente sentencia recaída en el asunto *Die Länderbahn y otros*⁵²:

“62. En lo que atañe al derecho de recurso administrativo y judicial de las empresas de transporte ferroviario, previsto en el artículo 56, apartados 1, 9 y 10, de la Directiva 2012/34, esas disposiciones son incondicionales y suficientemente precisas y, por lo tanto, tienen efecto directo. De ello se deduce que se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros, esto es, no solo a los órganos jurisdiccionales nacionales, sino también a todos los órganos de la Administración, incluidas las autoridades descentralizadas, por lo que estas autoridades quedan obligadas a aplicar tales disposiciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de junio de 1989, Costanzo, C-103/88, EU:C:1989:256, apartado 33, y de 8 de julio de 2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, apartado 58). 63. En consecuencia, corresponde no solo al órgano jurisdiccional remitente, sino también, en su caso, a la Agencia Federal de Redes interpretar, en la medida de lo posible, el artículo 68, apartado 3, de la ERegG de conformidad con el artículo 56, apartados 1, 9 y 10, de la Directiva 2012/34 y, en el supuesto de que tal interpretación deba considerarse contra legem, dejar inaplicada esa disposición del Derecho alemán para permitir a las empresas de transporte ferroviario ejercer su dere-

miembros cierto margen de apreciación para definir el régimen sancionador aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo a esta Directiva, tal margen de apreciación está limitado por la prohibición de establecer sanciones desproporcionadas que dicho precepto formula de manera general y en términos inequívocos”.

50. Doctrina reiterada en innumerables ocasiones desde la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1989, *Fratelli Costanzo*, C-103/88, ECLI:EU:C:1989:256, ap. 33.

51. Véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de abril de 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune di Cinoso)*, C-348/22, ECLI:EU:C:2023:301, ap. 78.

52. Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de marzo de 2024, C-582/22, *Die Länderbahn y otros*, ECLI:EU:C:2024:213.

cho a impugnar la legalidad de los cánones por la utilización de infraestructuras percibidos en el pasado”.

En España, mientras que el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han asimilado esta doctrina, este último no sin dificultades como observa Cobreros Mendazona (2015), no ocurre lo mismo con la Administración, que, por su vinculación a la ley, se muestra reticente a aplicar la doctrina Costanzo⁵³.

En caso de que la norma europea no tenga efecto directo, la cooperación leal vuelve aemerger como obstáculo que impediría a una autoridad pública (también la local) aprobar una norma o dictar un acto contrario al derecho de la Unión. Pero en esos casos no puede hablarse de primacía. Si el ente local decide aun así adoptar esa norma o decisión, se atendrá a las consecuencias que enseguida exponemos.

Cuando las entidades locales incumplen el derecho de la Unión, el ordenamiento pone a disposición del interesado una doble vía, además de los recursos ordinarios y mecanismos de revisión nacionales⁵⁴.

Primero, la denuncia ante la Comisión Europea (en la práctica suelen darse bien sobre la base del art. 258 TFUE o bien sobre la base de las normas de ayudas de Estado)⁵⁵. Si de cualquiera de estos procedimientos se concluyese que el Estado miembro ha incumplido el derecho de la Unión debido al incumplimiento del ente local, y de ello se derivasen consecuen-

53. Como señala el Tribunal Supremo, “un elemental ejercicio de empatía y el conocimiento de la realidad jurídica cotidiana permiten ser conscientes de las extraordinarias e indudables dificultades que, para la Administración, comporta en la práctica la jurisprudencia Costanzo” (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 noviembre 2021, rec. 2871/2020, ECLI:ES:TS:2021:4371). Esas dificultades se ejemplifican en la pregunta formulada al TJUE por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el asunto Anesco C-462/19, donde expresamente preguntó si debía atenerse a la doctrina Costanzo. Que una Administración sofisticada en materias de derecho de la Unión haga esa pregunta demuestra las reservas que existen ante tal doctrina por parte de la Administración española. Sobre una interpretación que puede servir para cohonestar las exigencias de la doctrina Costanzo y las reticencias de las Administraciones españolas, véase Cobreros Mendazona (2015: 204).

54. Sobre el impacto del derecho de la Unión en el ámbito de la revisión de actos administrativos, véase la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de julio de 2020, rec. 810/2019: “Si bien la doctrina del TJUE contenida en la sentencia de 3 de septiembre de 2014, asunto Comisión/España (C-127/12) no constituye, por sí misma, motivo suficiente para declarar la nulidad de cualesquier actos, sí obliga, incluso en presencia de actos firmes, a considerar la petición sin que haya de invocarse para ello una causa de nulidad de pleno derecho, única posibilidad de satisfacer el principio de efectividad”.

55. En particular el art. 108 TFUE y el Reglamento de procedimiento en esta materia, Reglamento (UE) 2015/1589, del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del art. 108 TFUE.

cias financieras para el Estado, el ordenamiento español ha previsto un mecanismo de repetición⁵⁶. Se trata del mecanismo establecido en el art. 8 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, desarrollado en el Real Decreto 515/2013. El acuerdo de repercusión se adoptará por el Consejo de Ministros. En el último informe publicado (relativo a 2022), se identificaban infracciones de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, al no haber adoptado las medidas necesarias en relación con la recogida y/o el tratamiento de las aguas residuales urbanas de 38 aglomeraciones urbanas⁵⁷. Tras el correspondiente procedimiento de derivación de responsabilidad se identificaron las Administraciones responsables, sin que finalmente constara ninguna entidad local⁵⁸.

Además de lo anterior, los interesados pueden formular una reclamación de responsabilidad patrimonial por la actuación de la Administración local⁵⁹. La responsabilidad por infracción del derecho de la Unión es un principio general reconocido pacíficamente por el Tribunal de Justicia desde el asunto *Francovich*⁶⁰ y hoy aplicado siguiendo la doctrina sentada en *Bras-serie du Pêcheur/Factortame*⁶¹.

56. Ese mecanismo de repetición no solo se refiere a sentencias derivadas de acciones de incumplimiento, sino a cualquier acto de la Administración que implique una merma de cantidad reconocida al Estado. Así, el art. 3 del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea ("Real Decreto 515/2013") incluye: "la imposición, mediante sentencia, acto o decisión ejecutiva de las instituciones europeas, de una multa a tanto alzado o una multa coercitiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 260 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, las correcciones financieras adoptadas mediante decisión de la Comisión Europea, la minoración de las cantías de las transferencias o fondos que a España le puedan corresponder del presupuesto de la Unión Europea o cualquier otro acto adoptado por una institución, órgano u organismo de la Unión Europea que implique responsabilidades financieras para el Estado o la merma de cualquier cantidad que le hubiera sido reconocida".

57. Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de abril de 2011, C-343/10, *Comisión c. España*, EU:C:2011:260, y Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2018, C-205/17, *Comisión c. España*, ECLI:EU:C:2018:606.

58. Véase la Resolución de 11 de marzo de 2020, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, *por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el asunto C-205/17, Comisión/Reino de España*.

59. Respecto a la responsabilidad patrimonial véase Cobreros Mendazona (2020).

60. Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, acum. C-6/90 y C-9/90, *Francovich and Bonifaci*, ap. 35.

61. Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, acum. C-46/93 y C-48/93, *Bras-serie du Pêcheur/Factortame*, ap. 51.

En virtud del principio de autonomía institucional, cada Estado ha configurado a su manera el sistema de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del derecho de la Unión. En España, las actuaciones administrativas contrarias al derecho de la Unión generan responsabilidad patrimonial en los términos de la normativa común en la materia⁶², que se verá modificada a la luz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 2022, *Comisión c. Reino de España*, C-278/20, ECLI:EU:C:2022:503⁶³.

En definitiva, cuando un ente local se encuentra en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión, debe tener muy en cuenta que el peso de las técnicas previstas en ese ordenamiento recae sobre él con toda intensidad.

3.2. El impacto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Un aspecto que todos los entes locales deben tener presente a la hora de aplicar el derecho de la Unión (sea al ejercer la potestad reglamentaria o al dictar actos administrativos en estos ámbitos) es que deben aplicar el derecho de la Unión junto con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (“Carta”).

El punto de partida no puede ser otro que señalar que no resulta exigible aplicar la Carta a todos los ámbitos de actuación del ente local, sino solo a aquellos en los que aplica derecho de la Unión. Es un error, pues, pretender que procedimientos y actos administrativos dictados en ámbitos ajenos al derecho de la Unión deban observar los derechos garantizados en la Carta.

El art. 51 de la Carta establece que esta se dirige a los Estados “únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión”. Resulta obvio que la entidad local aplica derecho de la Unión si aplica una norma que es transposición de una directiva o si está aplicando directamente una decisión o un reglamento. También estará aplicando derecho de la Unión en aquellos casos en los que la actuación nacional es fruto del ejercicio de discrecionali-

62. Art. 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y art. 65 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

63. Sobre la situación generada por esta sentencia véanse, entre otros, Cobreros Mendazona (2022) e Iglesias Sánchez (2023). Sigue sin aprobarse el ya publicado Anteproyecto de Ley de modificación parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños derivados de la infracción del derecho de la Unión.

dad reservado a los Estados miembros por el derecho derivado⁶⁴. Y lo mismo ocurre en el ámbito sancionador, con el típico mandato contenido en no pocas normas de derecho derivado consistente en obligar a los Estados a aprobar un régimen de sanciones “efectivas, proporcionadas y disuasorias” para perseguir las infracciones del derecho sustantivo contenido en la norma europea⁶⁵.

En cambio, habrá otras circunstancias en las que el ente local no esté aplicando derecho de la Unión y, por tanto, no esté obligado a observar de manera directa los derechos de la Carta⁶⁶. Así ocurre en todas aquellas situaciones puramente internas en las que no se haya aprobado derecho derivado que las regule⁶⁷.

Por tanto, los entes locales deben tener muy presente que, cuando apliquen derecho de la Unión, deben analizar su actuación a la luz de la Carta.

Otra cuestión relevante es el alcance que tienen los derechos reconocidos en la Carta. La Carta establece en su art. 52.3 que los derechos de la Carta reconocidos también en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (el “CEDH”) tendrán un sentido y alcance igual al que les confiere dicho CEDH. Pues bien, como apuntan Sarmiento e Iglesias (2024), aunque ese precepto no ha sido por el momento aplicado por el Tribunal de Justicia para proporcionar al CEDH un efecto automático en relación con la interpretación de la Carta, la situación podría cambiar ante los desarrollos jurisprudenciales que provienen de Estrasburgo⁶⁸.

64. Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2013, C-426/11, *Alemo-Herron y otros*, ECLI:EU:C:2013:521.

65. Respecto a esa clásica fórmula véase Fuentetaja Pastor (2021). Sobre el efecto directo de esta previsión ver Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2022, C-205/20, NE II, ECLI:EU:C:2022:168, ap. 27.

66. Cuestión distinta será que la Administración española, a la hora de aplicar derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Española (“CE”), deba tener en cuenta la interpretación que el Tribunal de Justicia proporciona a sus equivalentes de la Carta. Pero esto no es consecuencia del derecho de la Unión, sino del art. 10 CE.

67. Véase el Auto del Tribunal de Justicia, de 30 de abril de 2020, acum. C-818/19 y C-878/19, *Marvík Pastrogor and Rodes*, ECLI:EU:C:2020:314, ap. 56. Sobre situaciones puramente internas véase Arena (2019). En esas situaciones puramente internas donde no hay derecho derivado aprobado no resulta posible invocar las libertades de los tratados, que solo alcanzan a situaciones transfronterizas.

68. El CEDH es un “viejo conocido” de los entes locales españoles: solo hace falta recordar la saga del ruido que se inició con la (in)actividad del Ayuntamiento de Valencia censurada en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 19 de noviembre de 2004, asunto Moreno Gómez.

4. Los Gobiernos locales ante el Tribunal de Justicia

4.1. La ausencia de legitimación privilegiada

Como acaba de acreditarse, el derecho de la Unión tiene un impacto evidente en la realidad local. Cabe preguntarse si los entes locales pueden cuestionar ante el Tribunal de Justicia la aprobación de actos jurídicos de las instituciones⁶⁹.

La respuesta es afirmativa: los entes locales pueden recurrir los actos dictados por las instituciones europeas. Ahora bien, no gozan de un régimen privilegiado como el que tienen las propias instituciones y los Estados miembros. Ese régimen se recoge en el apartado segundo del art. 263 TFUE en los términos siguientes:

“[...] el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión”.

El Tribunal de Justicia ha señalado expresamente que, a los efectos del apartado que acabamos de citar, las autoridades regionales y locales no pueden equipararse a los Estados miembros⁷⁰. Precisamente, dando respuesta a las alegaciones del Ayuntamiento de Madrid en un asunto sobre la normativa de emisiones de turismos y vehículos comerciales ligeros, el Tribunal afirma que los ayuntamientos no gozan de la presunción de legitimación que invocaba el ente local español⁷¹.

69. La denominación de “actos jurídicos” puede ser engañosa para un jurista español, que tiende a asociarla con actos administrativos. Sin embargo, esta es la denominación utilizada en el ordenamiento europeo tanto para actos como para disposiciones generales. A los actos que se aprueban siguiendo un procedimiento legislativo se los denomina actos legislativos (véanse arts. 289 y 290 TFUE).

70. Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2022, *República Italiana y Comune di Milano c. Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo*, asuntos acumulados C-106/19 y C-232/19, ECLI:EU:C:2022:568, ap. 53: “[...] el recurso de una entidad regional o local no puede asimilarse al recurso de un Estado miembro, toda vez que el concepto de ‘Estado miembro’, a efectos del art. 263 TFUE, únicamente se refiere a las autoridades gubernativas de los Estados miembros (sentencia de 13 de enero de 2022, Alemania y otros/Comisión, C-177/19 P a C-179/19 P, EU:C:2022:10, apartados 69 y jurisprudencia citada)”.

71. Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2022, *Alemania - Ville de Paris y otros/Comisión*, C-177/19 P, ECLI:EU:C:2022:10, ap. 70. Dio así respuesta desestimatoria al alegato del Ayuntamiento, que sostenía que “el objetivo de apertura de los requisitos para la interposición de recursos directos y que la evolución del trato dispensado a la legitimación de las entidades infraestatales, especialmente en materias relacionadas con el Derecho del medio

Por tanto, a la hora de recurrir se enfrentan a las mismas dificultades que un particular, esto es, tener que acreditar el interés en ejercitar la acción⁷², así como la legitimación para recurrir, que conforme al apartado cuarto del art. 263 TFUE exige acreditar que el recurrente se encuentra en alguna de estas tres situaciones: (i) el ente local es destinatario del acto recurrido; (ii) el acto le afecta directa e individualmente; o (iii) se trata de un acto reglamentario que le afecta directamente y que no incluye medidas de ejecución. No profundizaremos en este trabajo en cada uno de estos requisitos, que han dado lugar (y siguen haciéndolo) a ríos de tinta⁷³.

Sí interesa ahora detenernos en el segundo de los requisitos: que el acto recurrido afecte al interesado de manera directa e individualizada. Estos dos requisitos emergen como un obstáculo muchas veces insalvable frente a los actos legislativos de la Unión. Respecto a la afectación directa, se exige el cumplimiento de dos subrequisitos: que la medida europea surta efectos directamente en la esfera del ente local, y que no deje ningún margen de apreciación a los encargados de su aplicación a través de normas intermedias (Estado o comunidades autónomas), por tener carácter automático⁷⁴. Respecto a la afectación individualizada, el Tribunal exige que el recurrente acredite que el acto general impugnado “le concierne en razón de ciertas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que la caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, la individualiza de una manera análoga a la del destinatario del acto”⁷⁵.

ambiente, puede entenderse como un corolario del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, y mencionado por el Tribunal General en el apartado 79 de la sentencia recurrida. Considera de este modo que cabe admitir que las entidades infraestatales, como los ayuntamientos recurridos en casación, que con sus acciones pueden comprometer frente a la Unión Europea la responsabilidad de los Estados de los que forman parte, disfruten de una presunción de legitimación, correspondiendo al autor del acto impugnado demostrar que las disposiciones impugnadas no los afectan” (ap. 65).

72. Respecto a la exigencia del interés en ejercitar la acción, el Tribunal considera que existe si la anulación del acto puede tener consecuencias jurídicas y que el recurso pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la recurrente (véase, por todas, Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 2019, *Canadian Solar Emea y otros/Consejo*, C-236/17 P, EU:C:2019:258, ap. 91).

73. Sobre estas condiciones, con el foco en los recursos frente a actos reglamentarios, véase Wildemeersh (2020).

74. Al respecto, Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de noviembre de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci*, asuntos acumulados C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, ap. 42.

75. Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2022, *República Italiana y Comune di Milano c. Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo*, asuntos acumulados C-106/19 y C-232/19, ECLI:EU:C:2022:568, ap. 68, que cita la jurisprudencia en la materia: sentencias de 15 de julio de 1963, *Plaumann/Comisión*, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223, y de 20 de enero de 2022, *Deutsche Lufthansa/Comisión*, C-594/19 P, EU:C:2022:40, ap. 31.

El cumplimiento de ambos requisitos es difícil cuando se trata de recurrir un acto de alcance general, como lo son las directivas o los reglamentos. No es suficiente con invocar el hecho de que la aplicación o la ejecución de un acto de la Unión puede afectar, con carácter general, a las circunstancias socioeconómicas dentro de su territorio⁷⁶. En cambio, el Tribunal sí ha considerado que concurre la legitimación cuando el acto recurrido impide al ente local el ejercicio de una competencia otorgada conforme al orden constitucional interno⁷⁷. Como subraya el abogado general Michal Bobek, esta doctrina jurisprudencial no solo se refiere a supuestos en que se haga imposible el ejercicio de una competencia, sino a hacerlo como el propio ente considere oportuno⁷⁸. El Tribunal ha desaprovechado la oportunidad

76. Auto del Tribunal General, de 11 de abril de 2011, T-502/10, *Département du Gers c. Comisión*, ECLI:EU:T:2011:156, ap. 26: "En l'espèce, par ses arguments socio-économiques, par ailleurs purement hypothétiques et nullement étayés par des preuves, le requérant n'a démontré ni que la décision attaquée saurait, à elle seule, entraîner les répercussions socio-économiques qu'il allègue ni, ainsi que le fait valoir la Commission, que son intérêt pour les questions d'ordre économique, social ou environnemental sur son territoire se distingue de l'intérêt général de l'État français pour ces mêmes questions. Par conséquent, les arguments du requérant ne suffisent pas à établir qu'il est individuellement concerné par la décision attaquée".

77. Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2022, *Alemania - Ville de Paris y otros c. Comisión*, C-177/19 P, ECLI:EU:C:2022:10, ap. 73: "un acto del Derecho de la Unión que impida a una persona jurídica pública ejercer como considere oportuno sus competencias propias produce directamente efectos en su situación jurídica, de modo que debe considerarse que ese acto la afecta directamente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2021, *Venezuela/Consejo (Afectación de un Estado tercero)* (C-872/19 P, EU:C:2021:507), apartado 69]". Esta sentencia, que revoca la de instancia, considera que la norma en cuestión no impide ejercer las competencias para regular la circulación de los turismos a fin de reducir la contaminación, por lo que no existiría legitimación frente a la norma. La misma doctrina, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de mayo de 2006, *Regione Siciliana c. Comisión*, C-417/04 P, EU:C:2006:282, aps. 23 a 32.

78. Conclusiones de 10 de junio de 2021, *Alemania - Ville de Paris y otros/Comisión*, C-177/19 P, ECLI:EU:C:2021:476, ap. 80. El propio abogado general indica: "A mi parecer, existen distintas formas de entender estos términos. Por un lado, cabría una interpretación especialmente estricta según la cual solo existe 'afectación directa' cuando el acto de la Unión impugnado impone a las entidades locales ejercer sus competencias. En tal caso, esas entidades solo podrían impugnar los actos de la Unión que las obligasen bien a abstenerse por completo de ejercer sus competencias, bien a ejercerlas en un sentido muy concreto, privándolas de todo margen de actuación. Por otro lado, también cabría una interpretación amplia según la cual una simple incidencia en la libertad de tales entidades para ejercer sus competencias autónomas basta para que se les reconozca legitimación activa. En tal situación, las entidades locales podrían impugnar cualquier acto de la Unión que tuviese algún impacto o incidencia en el margen de actuación de que gozan en virtud del Derecho nacional" (ap. 81). Y entonces apuesta por una lectura intermedia: "el criterio de examen del Tribunal de Justicia debe interpretarse en el sentido de reconocer legitimación activa a las entidades locales o regionales cuando se pueda apreciar una relación directa de causa-efecto entre el acto de la Unión impugnado y el ejercicio de una determinada competencia legal autónoma de una entidad local. Tal relación existe cuando un acto de la Unión es el factor determinante que bien impide totalmente a las autoridades locales o regionales ejercer sus competencias, o bien las obliga a actuar al tiempo

de profundizar en ese matiz, que tan relevante sería para el ejercicio de acciones por parte de las entidades locales.

Bien al contrario, el Tribunal General ha limitado la aplicación de esa doctrina al señalar que solo existe una afectación individual cuando “el acto impugnado tenga por objeto exclusivo el ejercicio de competencias de la Unión con respecto a un acto específico adoptado por dicha autoridad”⁷⁹. El propio tribunal afirma que, “si se adoptara un planteamiento según el cual toda interferencia entre el ámbito de aplicación de un acto de la Unión y el ámbito de aplicación de actos adoptados por una autoridad infraestatal implica que el acto de la Unión afecta individualmente a esta última, tales autoridades infraestatales se verían prácticamente elevadas al rango de Estados miembros destinatarios de los actos de la Unión. Dicho planteamiento pondría así en entredicho el equilibrio institucional establecido en el Tratado”⁸⁰.

Adicionalmente, el Tribunal ha considerado que sí concurre legitimación del ente local cuando se trata de un acto de la Unión que, aunque no vaya dirigido a él, se asemeja a un acto con destinatario. Es el caso de la acción de un ente local candidato a albergar una sede frente a la decisión de localizar tal sede en una ciudad distinta⁸¹.

Una mención especial merece el ámbito de las ayudas de Estado otorgadas por los entes locales bajo cualquiera de las formas que adopta esa figura (desde subvenciones a marcos normativos beneficiosos). Pues bien, el Tribunal ha considerado que las entidades locales y regionales sí pueden impugnar una decisión de la Comisión que tenga impacto en una ayuda otorgada⁸²; por ejemplo, si la Comisión considera contraria al derecho de la Unión una ayuda otorgada por un ayuntamiento a una entidad cuya actividad repercute positivamente en el municipio⁸³.

que altera significativamente la forma en que pueden legalmente ejercer tales competencias” (ap. 86).

79. Auto del Tribunal General, de 10 de diciembre de 2019, T-66/19, *Vlaamse Gemeenschap*, ECLI:EU:T:2019:848, ap. 40, que recoge abundante jurisprudencia. En ese caso el Tribunal observa que “[l]a adopción de este Reglamento no tiene por objeto, pues, el ejercicio de competencias de la Unión con respecto a actos específicos adoptados por las demandantes en relación con el uso del neerlandés en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos”.

80. Auto del Tribunal General, de 10 de diciembre de 2019, T-66/19, *Vlaamse Gemeenschap*, ECLI:EU:T:2019:848, ap. 42.

81. Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2022, *República Italiana y Comune di Milano c. Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo*, asuntos acumulados C-106/19 y C-232/19, ECLI:EU:C:2022:568.

82. Sentencia del Tribunal General de 6 de abril de 2017, *Regione autonoma della Sardegna c. Comisión*, T-219/14, ECLI:EU:T:2017:266, ap. 47.

83. Sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, *Comune di Milano c. Comisión*, T-167/13, ECLI:EU:T:2018:940, ap. 43.

En definitiva, ni el art. 263 TFUE ni la jurisprudencia que lo interpreta reconocen a los entes locales un privilegio a los efectos del requisito de la legitimación para formular un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia. Por tanto, la capacidad de reacción directa de este nivel administrativo frente a decisiones del legislador de la Unión es limitada⁸⁴.

4.2. El Tribunal de Justicia y la protección de los intereses locales

En este apartado se estudia de qué manera el Tribunal de Justicia valora los intereses locales cuando examina una medida nacional (que puede ser local, claro está) que puede afectar a las libertades reconocidas en los tratados. En otras palabras, de qué manera los intereses locales se tienen en cuenta en la aplicación de los mecanismos de integración negativa. Recordemos que las libertades se predicen de situaciones con vínculo transfronterizo y no son aplicables a supuestos puramente internos; tampoco son aplicables —con carácter general— cuando existen normas de derecho derivado que han llevado a cabo una integración positiva del ámbito en cuestión (Sarmiento, 2022: 526)⁸⁵.

Como es conocido, a la hora de valorar si una medida nacional es contraria a las libertades del Tratado, el Tribunal examina si se trata de una restricción y comprueba si está justificada, es necesaria y proporcional⁸⁶. Interesa aquí el segundo de los requisitos: la justificación. A tal efecto el Tribunal ha desarrollado la doctrina de las razones imperiosas de interés general (RIIG), aplicable a todas las libertades⁸⁷.

A pesar de ser un concepto vivo, en constante evolución, ha sido positivizado y definido en normas de derecho derivado de la siguiente manera:

“[...] razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio

84. Recordemos que en el ordenamiento español los entes locales pueden ejercer acciones frente a actos y disposiciones generales que afecten a su autonomía (art. 19.1.e] LJCA). No existe, pues, una posición privilegiada de los entes locales. En ese sentido véase la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de abril de 2024, rec. 487/2023.

85. Este autor nos recuerda que sí serán aplicables si el derecho derivado presenta lagunas o si se trata de normas dictadas en virtud de la competencia armonizadora de la Unión.

86. Sobre libertades sigue siendo clásico el estudio de Barnard (2019).

87. Sirva citar los siguientes ejemplos: mercancías (C-1/90, ap. 13; C-15/15, ap. 50), establecimiento (C-338/09, ap. 50; C-509/12, ap. 23), servicios (positivizada en la Directiva de Servicios), trabajadores (C-269/07, ap. 82) y capitales (C-367/98, ap. 49).

financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”⁸⁸.

Cuando un Estado invoca alguna de estas razones para restringir una libertad, habrá que interpretar la justificación también a la luz de los principios generales del derecho de la Unión⁸⁹.

Pues bien, del examen de la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia se aprecia que los intereses propiamente locales sí pueden constituir una RIIG, pero no se observa que el Tribunal maticé o module su examen respecto a la viabilidad de la invocación de la RIIG cuando ello venga motivado por los intereses propios de los entes locales.

Un ejemplo de ello es el asunto *Cali Apartments*⁹⁰, donde el examen del Tribunal, que aborda una RIIG propiamente local, no diverge en lo esencial del realizado en casos similares. Allí el Tribunal se enfrentó a la cuestión de si una entidad local podía exigir autorización a los operadores que ejerciesen la actividad de “arrendamiento de inmuebles amueblados a clientes de paso que no fijan su domicilio en ellos, efectuado de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo”.

Tras el examen habitual para analizar restricciones a las libertades, el Tribunal concluyó que esa exigencia de autorización sí era admisible cuando se basara en una razón imperiosa de interés general como “la lucha contra la escasez de viviendas destinadas al arrendamiento”, porque persigue garantizar una oferta suficiente de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración a precios asequibles en municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos es particularmente acusada⁹¹.

88. Art. 4.8 de la Directiva de Servicios.

89. Por ejemplo, el principio de confianza legítima se invoca en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2022, acum. C-475/20 a C-482/20, *Admiral Gaming Network*, ECLI:EU:C:2022:714, ap. 60.

90. Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2020, acum. C-724/18 y C-727/18, *Cali Apartments*, ECLI:EU:C:2020:743. Se trata de un caso en que se aplicaba la Directiva de Servicios y no las libertades del Tratado directamente, si bien ello no afecta al análisis que aquí se pretende.

91. Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2020, acum. C-724/18 y C-727/18, *Cali Apartments*, ECLI:EU:C:2020:743, ap. 75.

En cambio, sí se observa cierta sensibilidad hacia los intereses locales al examinar si era conforme con derecho de la Unión el hecho de que la ley nacional no estableciera de manera exhaustiva las condiciones de autorización, sino que se remitiera a su concreción por las entidades locales. Pues bien, el Tribunal afirma que ello hace que la normativa sea idónea para garantizar la adecuación del régimen autorizatorio a los objetivos perseguidos, ya que las autoridades locales “tienen un conocimiento privilegiado” para poder adaptar la norma a cada realidad local⁹². Según el abogado general, esa configuración que da entrada a las apreciaciones de las entidades locales puede contribuir a garantizar en mayor medida el principio de proporcionalidad⁹³.

En vista de lo anterior, cuando las entidades locales consideren necesario aprobar normativa que pueda afectar a las libertades recogidas en los tratados (incluso en el marco de los espacios normativos creados por los legisladores estatal y autonómico en garantía de la autonomía local), deberán tener en cuenta la doctrina del Tribunal de Justicia en materia de RIIG, que les será de aplicación con toda su intensidad.

5. Conclusiones

Como se ha evidenciado en este trabajo, las entidades locales no gozan de excesivos privilegios en el marco del derecho de la Unión, sino más bien todo lo contrario: asumen la responsabilidad de la correcta aplicación de un ordenamiento en cuya formación apenas tienen voz.

En relación con la fase de formación del ordenamiento europeo, las entidades locales no han alcanzado la relevancia deseada. Hoy por hoy el principio de autonomía local (art. 4.2 TUE), el principio de subsidiariedad (art. 5

92. Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de septiembre de 2020, acum. C-724/18 y C-727/18, *Cali Apartments*, ECLI:EU:C:2020:743, aps. 82 y 102. En esa misma línea se había pronunciado el abogado general en sus conclusiones, donde afirmó: “Conforme a este marco, la diversidad local en cuanto a las condiciones específicas de autorización no solo es lícita, sino que es deseable. Si se admite que en el ámbito local se adopten normas y se concreten las condiciones de los regímenes de autorización, es probable que la proporcionalidad de estas normas dependa de que se tengan en cuenta o no las circunstancias y particularidades locales. Es cierto, sin duda, que estas divergencias locales generarán diferencias dentro de un mismo Estado miembro en cuanto al acceso y a los regímenes localmente aplicables, una idea que a la Comisión, en particular, le generó cierta inquietud en la vista oral. No obstante, este es el precio inevitable de tener una Unión que respeta la autonomía local y regional en sus Estados miembros, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 2” (ap. 136 de las Conclusiones).

93. Conclusiones del abogado general Michal Bobek, de 2 de abril de 2020, acum. C-724/18 y C-727/18, *Cali Apartments*, ECLI:EU:C:2020:251, aps. 112, 135 y 136.

TFUE) o la función otorgada al Comité de las Regiones no son mecanismos suficientes para permitir una participación suficiente de las entidades locales en la fase ascendente del derecho de la Unión.

Tampoco gozan de privilegio alguno las entidades locales en lo que se refiere a la aplicación del derecho de la Unión, ya sea a través de su potestad reglamentaria o en la ejecución administrativa propiamente dicha. Es en esta faceta en la que adquieren una mayor relevancia para el sistema, dado que son pilares fundamentales en el funcionamiento del ordenamiento europeo, pero también es la fase en la que asumen una mayor responsabilidad.

Finalmente, sirva este último párrafo del trabajo para insistir en la necesidad de reconocer un estatuto particular a entidades locales (también regionales, claro está) en lo que respecta al recurso de anulación. Y si ello no se quiere justificar con base en la tutela judicial efectiva (que sería tanto como reconocer que el art. 263 TFUE no funciona), sí podría justificarse en relación con la autonomía local que el propio tratado dice respetar.

6. Bibliografía

- Antelo Martínez, A. (2024). *La potestad normativa local. Perspectiva desde el Derecho de la Unión Europea*. Barcelona: Atelier.
- Arena, A. (2019). *Le “situazioni puramente interne” nel diritto dell’Unione europea*. Nápoles: Editoriale Scientifica.
- Barnard, C. (2019). *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms* (6.^a ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Bradley, K. (2017). Legislating in the European Union. En C. Barnard y S. Peers (2017). *European Union Law* (2.^a ed., pp. 97-142). Oxford: Oxford University Press.
- Cecchetti, L. (2023). Verso i cinquant’anni dell’effetto diretto delle direttive: questioni ancora aperte. *Quaderni AISDUE*, 34, 775-826.
- Cobreros Mendazona, E. (2015). La aplicación del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea por la Administración. *Revista Vasca de Administración Pública*, 103, 171-207.
- (2020). *La obligación de los Estados miembros de indemnizar por su incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*. Madrid: BOE.
 - (2022). La responsabilidad patrimonial del estado legislador por su incumplimiento del derecho de la Unión Europea tras la intervención del Tribunal de Justicia. *Revista de Administración Pública*, 219, 21-58.
- Federico, G. Di (2019). The Potential of Article 4(2) TEU in the Solution of Constitutional Clashes Based on Alleged Violations of National Identity and

- the Quest for Adequate (Judicial) Standards. *European Public Law*, 25 (3), 347-380.
- Fuentetaja Pastor, J. Á. (2021). La potestad sancionadora de la Unión Europea: fundamento y alcance. En M. Rebollo Puig, J. Guillén Caramés, A. Huergo Lora y T. Cano Campos (dirs.). *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador* (2021) (pp. 227-269). Pamplona: Aranzadi.
- Huici Sancho, L. (2011). Los Gobiernos locales en la Unión Europea: del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local. *Anuario del Gobierno Local*, 2010, 521-547.
- Iglesias Sánchez, S. (2023). La construcción jurisprudencial del principio de responsabilidad del Estado desde la autonomía procesal y sus límites (equivalencia y efectividad): un modelo agotado tras la sentencia Comisión/España (C-278/20). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 74, 111-146.
- Molina del Pozo, C. F. (2023). *Los municipios y las regiones en la Unión Europea*. Oporto: Editorial Juruá.
- Ordóñez Solís, D. (2015). La aplicación judicial del derecho de la Unión Europea en el ámbito local español treinta años después. *Cuadernos de Derecho Local*, 39, 107-140.
- Sarmiento, D. (2011). El Derecho municipal ante el Derecho de la Unión Europea. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de Derecho Municipal. Tomo I* (pp. 287-334). Madrid: Iustel.
- (2022). *El Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.
- Sarmiento, D. e Iglesias Sánchez, S. (2024). The Strasbourg Effect. *EU Law Live*, 14-5-2024. Disponible en <https://eulawlive.com/insight-the-strasbourg-effect-by-daniel-sarmiento-and-sara-iglesias-sanchez/>.
- Spaventa, E. (2016). *The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Wildemeersh, J. (2020). Standing Requirements of Private Parties in Actions for Annulment Concerning Regulatory Acts: The State of Affairs 10 Years After the Entry into Force of the Lisbon Treaty. *MPLux Research Paper Series*, 2, 49-73.

CAPÍTULO III

La cooperación territorial de los Gobiernos locales en el marco del derecho europeo

Flor Arias Aparicio¹

Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Extremadura

SUMARIO. **1. Introducción.** **2. Marco conceptual e institucional de la cooperación territorial.** 2.1. De la cooperación transfronteriza a la cooperación territorial. 2.2. La doble vía jurídica para la instrumentación de la cooperación territorial. **3. La cooperación territorial en el contexto del Consejo de Europa.** 3.1. El Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales. 3.2. La acogida del modelo del Consejo de Europa en España: la firma de tratados de cooperación transfronteriza con los países vecinos. **4. La cooperación territorial dentro de la Unión Europea.** 4.1. De la política regional a la política de cohesión económica, social y territorial. 4.2. Los instrumentos dispuestos para promover la cooperación territorial. 4.2.1. *Los fondos europeos: el papel específico del FEDER y del programa Interreg.* 4.2.2. *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT).* **5. Algunas consideraciones finales.** **6. Bibliografía.**

1. Introducción

De entre las diferentes dimensiones que permiten comprender Europa, y la idea de Europa, el territorio ocupa un lugar destacado. Europa, entendida como un

1. El presente estudio se ha realizado en el marco del Proyecto: "De la cooperación transfronteriza a la interautonómica: retos y oportunidades para la organización territorial de España" (códigos de subproyectos PID2021-126922NB-C21 y PID2021-126922NB-C22), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, la Agencia Estatal de Investigación/I0.13039/501100011033 y FEDER "Una manera de hacer Europa".

territorio, es producto de una dialéctica histórica que ha ido dibujando los límites y los contornos territoriales de los Estados europeos, unos límites y contornos que se han ido perfilando a la sombra de otras dimensiones (política, cultural, económica, social, institucional) con su propia dialéctica, y en los que las fronteras se levantan como líneas de demarcación territorial de la soberanía estatal. La frontera, como categoría jurídica, sirve para delimitar la porción de territorio en el que cada Estado ejerce su autoridad, representa el límite territorial en el que ejercita sus poderes. Esta línea imaginaria, trazada de manera artificial o teniendo en cuenta la geografía, viene a determinar dónde comienza y dónde acaba un Estado, convirtiendo en vecinos a los territorios que quedan a uno y otro lado de la línea fronteriza. Desde esta perspectiva, más allá de la percepción de la frontera como lugar de desencuentro (“frontera-separación”), desde mediados del siglo pasado se va fraguando un nuevo concepto de “frontera-reencuentro”, como un espacio en el que empiezan a generarse y organizarse estrategias singulares de diálogo e interrelación². Poco a poco, la frontera aparece como un lugar de encuentro, un espacio propicio para promover la cooperación entre territorios limítrofes, una cooperación que se dirige a solucionar problemas comunes, a nivel interestatal, regional o local, propios y específicos de las áreas fronterizas, tales como, por citar algunos ejemplos, la carencia de servicios o de infraestructuras, la fragmentación de la protección de la naturaleza o la despoblación. Esta cooperación llevada a cabo entre entidades limítrofes es la que tradicionalmente se denomina “cooperación transfronteriza”, pero, como veremos, no toda la cooperación a través de las fronteras merece este calificativo.

Los procesos de integración supranacional, que caracterizan el devenir de nuestra historia más reciente, representan el ámbito en el que se ha desarrollado el fenómeno de la cooperación entre entidades territoriales contiguas o no a una frontera común. La cooperación, tanto a escala supraestatal como interregional o interterritorial, ha convergido en el diseño de organismos y estructuras institucionales de diverso alcance que proporcionan el contexto adecuado para favorecer la actividad cooperativa en sus múltiples manifestaciones (económicas, de seguridad, ambiental, etcétera). Distintos proyectos coinciden con los límites del continente europeo y a veces comprenden ámbitos que superan sus fronteras. En el proceso de conformación de Europa como realidad territorial (física, espacial), el proyecto político europeo que persigue la asociación y la integración entre Estados ha ocupado en el último siglo un lugar destacado. La construcción política europea se ha apoyado en iniciativas y procesos de cooperación en búsqueda de objetivos e intereses comunes entre Estados, regiones, entes locales y otros colectivos de distinto orden (agrupaciones ins-

2. Cfr. Rojo Salgado (2009: 149). Sobre las funciones y finalidad que cumplen hoy las fronteras pueden verse los trabajos de Vayssiére (2015) y Del Valle Gálvez (2002).

titucionales, redes de organizaciones). Dos organizaciones internacionales específicas, el Consejo de Europa y la Unión Europea, se erigen en el contexto propio en esta parte del globo en el que surgen las principales experiencias de cooperación entre territorios (y las autoridades locales, regionales y estatales que los gobiernan) al amparo de una incipiente regulación que ha dado lugar, con el paso del tiempo, a un acervo normativo significativo que se ha materializado en instrumentos concretos y que constituyen, en la actualidad, el marco jurídico para emprender actividades cooperativas. Las dos organizaciones se gestaron en momentos decisivos de reconstrucción del continente europeo tras la Segunda Guerra Mundial. Es el caso del Consejo de Europa, creado por el Tratado de Londres de 5 de mayo de 1949, institución que promueve la unidad y la estabilidad democrática en Europa. Parte de sus Estados fundadores (Bélgica, Países Bajos y Francia) lo fueron también de la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE), creada el 25 marzo de 1957 mediante el Tratado de Roma, con la que se inicia un proceso de integración básicamente económica y germen de la actual Unión Europea (UE).

La cooperación territorial concebida por ambas organizaciones, sin tener una filosofía completamente igual, coincide en el valor fundamental que otorgan a la actividad cooperativa de las entidades territoriales infraestatales, considerando a los Gobiernos locales y regionales actores incuestionables de la vida económica, social y política³. De las formas en las que las entidades locales y regionales han pasado a ocupar un lugar destacado en la cooperación territorial, gracias a la acción conjunta de ambas organizaciones, y del modo en que este tipo de cooperación constituye una manifestación del creciente reconocimiento y participación de los Gobiernos locales en la gestión de sus intereses, nos ocupamos en las siguientes páginas.

2 Marco conceptual e institucional de la cooperación territorial

2.1. De la cooperación transfronteriza a la cooperación territorial

La cooperación transfronteriza realizada entre entidades limítrofes es la primera de las dimensiones de la cooperación territorial. Este tipo particular de cooperación, la primera que merece un tratamiento jurídico singular, es la que actúa en las fronteras y en la proximidad de las fronteras entre las entidades cercanas o próximas, entidades entre las que son posibles las relaciones de vecindad⁴. Las fronteras crean un espacio en su entorno, las zonas fronterizas, caracteri-

3. Brito (2018: 788).

4. Sobre la evolución, y la conexión, de las relaciones de vecindad hacia la cooperación transfronteriza, pueden verse los trabajos clásicos de Pop (1980) y Remiro Brotons (1983).

zado por unas peculiaridades socioeconómicas y geográficas (baja densidad de población y envejecida, escaso tejido industrial, red deficitaria de servicios públicos...) que hacen conveniente, cuando no necesaria, la cooperación para acometer conjuntamente los asuntos de interés común de las poblaciones fronterizas. Estas singularidades socioeconómicas y geográficas que definen a los territorios adyacentes a las fronteras han contribuido al desarrollo de una colaboración particular en estos espacios fronterizos, sustentada y generalizada sobre la base de los beneficios que comporta. Como condición indispensable para el estrechamiento de este vínculo cooperativo se ha ido conformando un régimen jurídico especial, con reglas y principios específicos, dirigido a facilitar las relaciones transfronterizas, en la medida en que el establecimiento de una normativa adecuada propicia el desarrollo de este tipo de relaciones. Ese tratamiento jurídico particular que requiere la cooperación transfronteriza se ha venido construyendo en los últimos cincuenta años de forma gradual y continua da a partir, en un primer momento, del derecho internacional, para trasladarse al derecho interno de los Estados⁵. La construcción del marco regulador de la cooperación transfronteriza se ha complementado y completado de forma co etánea, de tal manera que, de la cooperación ceñida a la frontera interestatal, se ha progresado hacia una concepción más amplia de la cooperación que abarca al territorio, en un sentido más extenso, como elemento de conexión.

La dimensión transfronteriza de la cooperación es la primera que se define y la primera que recibe una atención jurídica. La contigüidad fronteriza o la proximidad geográfica son los elementos sobre los que se construye el concepto de esta categoría específica de cooperación territorial, que se describe como “toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin”. En tales términos se refiere el art. 2 del Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980. Este encuadramiento inicial de la cooperación territorial a nivel estrictamente fronterizo vira a través de la ampliación del espectro de la cooperación del ámbito vecinal a la cooperación interterritorial. En efecto, el término “cooperación transfronteriza” utilizado en el Convenio Marco Europeo se transforma en cooperación interterritorial, mediante la firma del Protocolo 2 que complementa el Convenio Marco Europeo, entendida como una cooperación que va más allá de la que se produce a ambos lados de la frontera. Esta cooperación interterritorial queda definida como “cualquier concertación dirigida a establecer relaciones entre entidades territoriales de

5. Cfr. Taillefait (2014:); Brito (2018); Pereira da Silva (2019).

dos o más Partes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades vecinas, inclusive la celebración de convenios con entidades territoriales de otros Estados”.

En el contexto de la Unión Europea, la cooperación transfronteriza se configura con un significado propio y un ámbito específico dentro de la más amplia y general cooperación territorial, representando una modalidad particular de la cooperación interregional. La cooperación territorial europea es el instrumento de la política de cohesión concebida para solucionar los problemas que transcinden las fronteras, que requieren de una solución común, y para desarrollar de forma conjunta el potencial de los distintos territorios⁶. Esta cooperación dirigida en general a minorar los desequilibrios internos se articula a través de tres niveles o líneas de actividad: cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interterritorial. La cooperación transfronteriza, en concreto, es aquella que actúa para unir regiones o entes locales con una frontera (terrestre o marina) común, con el fin de desarrollar las zonas fronterizas, explotar su crecimiento y abordar los desafíos comunes identificados. Por su parte, la cooperación transnacional abarca las actuaciones que fomentan el desarrollo territorial integrado entre entes nacionales, regionales y locales en grandes zonas geográficas europeas. Por último, la cooperación interregional concreta su ámbito de acción exclusivamente en las regiones.

La cooperación territorial se identifica, en definitiva, con todas aquellas actividades colaborativas (en cualquier orden y ámbito) que emprenden las entidades territoriales, caracterizada por las dos siguientes notas: por un lado, y desde el punto de vista subjetivo, son las entidades infraestatales (regiones o entes locales) los sujetos destinatarios y promotores de una cooperación que pueden llevar a cabo en todos los niveles –internacional, nacional, regional y local–. Por otro lado, respecto del ámbito objetivo, la existencia de intereses, necesidades y desafíos comunes motiva el acercamiento, a través de la cooperación, de las entidades locales y regionales desde una vertiente material amplia: el desarrollo rural y urbano, la protección del medio ambiente, la prestación de servicios a los ciudadanos, etcétera. Las fórmulas utilizadas a tales fines serán todas aquellas que quepan bajo el paraguas de la cooperación en su sentido más amplio (planificación conjunta, ejecución de acciones y de programas compartidos, creación de organismos, celebración de acuerdos,

6. Cfr. art. 174, párrafos segundo y tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Reglamento (UE) n.º 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea.

fomento de relaciones mutuamente beneficiosas, etcétera). Los instrumentos de que disponen los Gobiernos locales para emprender esta actividad cooperativa se los proporciona el derecho europeo, término que empleamos en sentido amplio por cuanto comprende la normativa proveniente del Consejo de Europa y la normativa de la Unión Europea.

2.2. La doble vía jurídica para la instrumentación de la cooperación territorial

La construcción de un marco jurídico para la cooperación a través de las fronteras ha sido progresiva y continua, y se ha encaminado a cercenar las barreras legales y administrativas que limitan las posibilidades de colaboración entre las entidades locales y regionales. A las primeras manifestaciones de cooperación transfronteriza promovidas desde los órganos del Consejo de Europa, pronto se sumaron las propuestas incipientes de una Comunidad Europea que centraba su atención en las regiones como espacio para corregir los desequilibrios territoriales a través de la colaboración. Poco a poco, se ha ido dando forma legal a una cooperación cada vez más estable y con mayores garantías para las entidades territoriales, de tal manera que en este paulatino proceso de institucionalización de las relaciones de cooperación a nivel local o regional se han ido precisando tanto los ámbitos de colaboración como las figuras susceptibles de ser utilizadas para ello.

Las entidades locales y regionales dispuestas a colaborar pueden elegir, en principio, para emprender una cooperación entre ellas, o bien el sistema ofrecido por el Consejo de Europa o bien los instrumentos proporcionados por la Unión Europea. Ambas organizaciones internacionales ofrecen un marco jurídico de la cooperación institucionalizada o formal, en la medida en que constituyen ordenamientos normativos específicos que concretan la colaboración entre los diversos agentes de distintos niveles (internacional, nacional y regional), proporcionando mecanismos jurídicos apropiados que dan forma y facilitan la cooperación entre los Gobiernos locales y regionales. El movimiento de unificación de Europa que representan e impulsan ambas organizaciones ha incidido, sin duda alguna, en la cooperación territorial (en sus tres niveles o manifestaciones) y en su realización efectiva, prestando especial atención a la conexión de los territorios como vía para mejorar la situación económica y social de sus poblaciones. El objetivo último compartido de ambas regulaciones, en fin, es el de reforzar y llevar adelante estrategias comunes de desarrollo territorial en el contexto del ámbito empresarial, de la innovación, del turismo, de la cultura y del comercio, de la protección ambiental, de la gestión conjunta de servicios, etcétera.

La variada tipología de instrumentos previstos en la normativa producida desde ambas organizaciones europeas conforma dos ámbitos jurídicos posibles en los que las entidades estatales y subestatales pueden colaborar, aprovechando la diversidad de oportunidades que ofrecen una y otra organización. El distinto origen y marco regulador de las figuras y de los mecanismos de colaboración previstos por una y otra organización no han sido un inconveniente para el desarrollo de la actividad cooperativa; por el contrario, los distintos instrumentos son susceptibles de ser utilizados de forma conjunta, llegando a confluir en objetivos comunes que suponen, incluso, la coordinación⁷. Es el caso de las euroregiones, estructuras territoriales configuradas al amparo de convenios de cooperación transfronteriza, y las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT), creadas en ellas para canalizar la política europea de cohesión económica, social y territorial.

En el reconocimiento y la potenciación del hecho local en el ámbito europeo, el Consejo de Europa ha desempeñado, sin duda alguna, un papel determinante desde el inicio. El protagonismo del Consejo de Europa en la dinamización e innovación de la cooperación territorial se hace patente con la adopción del *Convenio Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza entre Autoridades y Comunidades Territoriales* de 1980, en particular, y, en general, con la *Carta Europea de Autonomía Local*, en 1985. El Convenio Marco Europeo constituye el producto legislativo más relevante de la política de cooperación transfronteriza del Consejo de Europa. Este texto internacional otorga cobertura jurídica expresa a la cooperación entre entidades territoriales locales y regionales situadas en las proximidades de las fronteras, así como a la suscripción de convenios o acuerdos bilaterales o multilaterales (en desarrollo y especificación del Convenio Marco Europeo) para formalizarla. La *Carta Europea de Autonomía Local*, por su parte, supone el reconocimiento del derecho de asociación y de cooperación de las entidades locales en el ámbito internacional para la defensa de sus intereses comunes (art. 10).

De la parte de la Unión Europea, la aportación principal a este tipo de cooperación surge ligada a la política regional comunitaria, y se desarrolla unida a la política europea de cohesión económica, social y territorial, para cuya realización efectiva han jugado un papel importante los fondos estructurales y de inversión, a través de la financiación de proyectos sobre

7. En este sentido, en el preámbulo del Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, puede leerse: "El acervo del Consejo de Europa proporciona diferentes oportunidades y marcos para la cooperación transfronteriza de las autoridades regionales y locales. El presente instrumento no está destinado a sortear esos marcos ni a proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad".

cooperación territorial. Pero son las agrupaciones europeas de cooperación territorial la principal innovación en este ámbito, en cuanto que estructuras asociativas creadas para canalizar la colaboración de forma armonizada y uniforme en todo el territorio de la Unión.

En este contexto de confluencia de actuaciones, en el que están estrechamente vinculados los impulsos de la Unión Europea y el Consejo de Europa, no es extraño que se haya planteado la posibilidad de crear un derecho común de la cooperación territorial, y más en particular de la cooperación transfronteriza, modalidad de cooperación que presenta como principal problema la existencia de distintas normas legales, administrativas y tradiciones en los diferentes Estados miembros⁸. Al respecto, se propone encontrar una forma jurídica efectiva que garantice la coordinación institucional y la primacía de la cooperación territorial en Europa sobre los intereses particulares de los respectivos Estados miembros. El papel que la Unión Europea debe desempeñar ha sido ponderado por la doctrina poniendo el acento en la importancia de unificar los regímenes jurídico-administrativos de la cooperación, decantándose por la creación de “estructuras comunes de gestión y secretarías técnicas conjuntas” en el marco de los acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación entre Estados⁹.

3. La cooperación territorial en el contexto del Consejo de Europa

Se suele identificar al Consejo de Europa como principal impulsor de la integración territorial en el continente europeo y pionero en ofrecer cobertura institucional a las iniciativas de cooperación transfronteriza. Desde mediados de los años cincuenta del pasado siglo, este impulso se ha ido concretando en la posición relevante que han ido ocupando las autoridades regionales y locales en el seno de esta organización, desde que en 1955 decidiera mediante la adopción de la Resolución n.º 76 la participación oficial de los poderes locales en sus trabajos, y que alcanza su máxima expresión en el Congreso de los Poderes Locales y Regionales, órgano consultivo del Consejo de Europa que tiene entre sus funciones hacer efectiva la participación regional y local en las políticas desarrolladas por el Consejo de Europa¹⁰.

8. Levrat (2005: 33-34); Arenas (2008: 230); Labayle (2006); Sanz Rubiales (2018: 339).

9. Levrat (2005: 34).

10. Sobre los hitos que marcan el camino hasta la adopción del Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, puede verse Remiro Brotons (1983: 156-158).

3.1. El Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales

En el desarrollo y la promoción de políticas de participación de las entidades subestatales pertenecientes a Estados colindantes, se marca como hito decisivo de la generalización de las actividades cooperativas regionales o locales la adopción del Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales (también conocido como el Convenio Marco Europeo), hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980. Este acuerdo internacional ofrece un marco jurídico a nivel europeo para el desarrollo de la cooperación entre Estados y entre entidades subestatales (regionales o locales) limítrofes o fronterizos¹¹. El Convenio Marco Europeo tiene por finalidad facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades y autoridades territoriales a través de la conclusión de los acuerdos necesarios (art. 1). A estos efectos, los Estados asumen una serie de compromisos de carácter general, tales como “esforzarse” en resolver las dificultades jurídicas, administrativas y técnicas susceptibles de obstaculizar dicha cooperación (art. 4), o conceder a las colectividades y autoridades territoriales las mismas facilidades que se otorgarían si esa cooperación se ejerciera en el orden interno de los Estados (art. 5). De igual modo, se acepta el compromiso de intercambiar información con el fin de facilitar la puesta en práctica de las obligaciones convencionales (arts. 6, 7 y 8).

La cooperación transfronteriza pueden realizarla directamente los Estados o las entidades regionales o locales, si estas tienen competencia para ello según el derecho interno. El Convenio Marco Europeo no supone por sí mismo el reconocimiento de un verdadero derecho de las entidades territoriales a participar en los organismos de cooperación transfronteriza, como tampoco establece ninguna obligación específica a cargo de los Estados de reconocer la capacidad jurídica de las colectividades o entidades territoriales para concluir acuerdos o contratos de cooperación transfronteriza¹². Por el contrario, el Convenio ofrece una gama de acuerdos interestatales con miras a posibilitar la cooperación transfronteriza a nivel local o regional de los Estados, teniendo en cuenta que serán estos los que definan el marco de competencias y las entidades concretas llamadas a su consecución¹³. Los Estados tienen la facultad de formular reservas y de condicionar la aplicación del Convenio en el momento

11. Remiro Brotons (1983); Brito (2000).

12. *Rapport explicatif relatif à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales*, Strasbourg, 1980.

13. *Rapport explicatif relatif à la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales*, Strasbourg, 1980. Vid. Arenas Meza (2002); Martínez Pérez (2009).

de manifestar su consentimiento en obligarse pudiendo señalar el marco, las formas y los límites dentro de los cuales puedan actuar las comunidades y autoridades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza, así como las comunidades u organismos a que se aplica. Son los Estados, por tanto, quienes determinan libremente la forma y el grado de cooperación transfronteriza, delimitando de este modo la acción que las entidades territoriales colindantes a una línea de demarcación fronteriza pueden realizar.

Con posterioridad, y con el propósito de facilitar este tipo de cooperación a través de las fronteras, el Convenio Marco Europeo ha sido complementado mediante la incorporación al mismo de tres protocolos adicionales dirigidos a reforzar la participación regional y local: el primero, establece mecanismos para superar los obstáculos jurídicos que dificultan el desarrollo de la cooperación transfronteriza; el segundo, amplía el espectro de la cooperación del ámbito estrictamente vecinal a la colaboración interterritorial; y, el tercero, crea una estructura orgánica para facilitar la cooperación (las agrupaciones euroregionales de cooperación –AEC–)¹⁴.

3.2. La acogida del modelo del Consejo de Europa en España: la firma de tratados de cooperación transfronteriza con los países vecinos

El 25 de noviembre de 1990 entra en vigor en España el Convenio Marco Europeo, que había sido suscrito el 1 de octubre de 1986¹⁵. La ratificación del Convenio Marco por España va acompañada de una declaración, prevista en el texto del Convenio, que permite a los Estados condicionar la conclusión de los instru-

14. El Protocolo Adicional (Protocolo 1) —abierto a la firma el 9 de noviembre de 1995 y entra en vigor el 1 de diciembre de 1998— detalla los mecanismos de concertación en relación con los convenios de cooperación transfronteriza. Por su parte, el Protocolo número 2 —abierto a la firma el 5 de mayo de 1998 y entra en vigor el 1 de diciembre de 2001— transforma el término “cooperación transfronteriza”, utilizado en el Convenio Marco Europeo, en el de “cooperación interterritorial”. Por último, el Protocolo número 3 —abierto a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa en la 16.^a Conferencia de Ministros responsables de gobierno local y regional (Utrecht, 16 y 17 de noviembre de 2009)— pretende posibilitar la constitución de agrupaciones euroregionales de cooperación (AEC), como estructuras institucionalizadas de cooperación que ofrecen una mayor seguridad jurídica a las entidades que pretendan mantener una relación entre ellas. España no ha firmado a día de hoy ninguno de los tres protocolos, debido fundamentalmente a que las respuestas a tales necesidades vienen cubiertas por la normativa vigente en nuestro ordenamiento jurídico en materia de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, entre la que se encuentran los tratados bilaterales firmados con Francia y Portugal.

15. Nuestros países vecinos también firman y ratifican este acuerdo internacional en diferentes momentos: Francia firmó el texto convencional el 10 de noviembre de 1982, siendo ratificado el 14 de febrero de 1984 y entrando en vigor el 15 de mayo de 1984; por su parte, Portugal firma el Convenio Marco el 16 de marzo de 1987, siendo ratificado el 10 de enero de 1989 y entrando en vigor en el Estado portugués el 11 de abril de 1989.

mentos de cooperación dispuestos en el mismo a la previa celebración de un tratado internacional con el Estado al que pertenecen las colectividades o autoridades territoriales. Al amparo de esta previsión, se han suscrito dos tratados internacionales, en distintos momentos, pero en términos similares, que regulan la cooperación transfronteriza de nuestro país con los países con los que hace frontera: los conocidos como Tratado de Bayona con Francia, en 1995, y Tratado de Valencia con Portugal, en 2002. Ambos tratados vienen a dar respuesta a las demandas de las entidades subestatales (regionales y locales) adyacentes a la demarcación fronteriza para formalizar sus relaciones, cubriendo la ausencia de normas específicas que ordenaran una actividad de cooperativa que ya venían entablando desde la década de los años ochenta del siglo pasado.

Los tratados de Bayona y de Valencia ofrecen la base jurídica a la que se han acogido todas las entidades territoriales fronterizas, y a la que se han ido adaptando todos los acuerdos de cooperación firmados con anterioridad a la entrada en vigor de los mismos al amparo del Convenio Marco Europeo¹⁶. Las previsiones de ambos tratados se han ido haciendo efectivas mediante la suscripción, en un primer momento, de protocolos para la constitución de comunidades de trabajo que han ido virando, con posterioridad, hacia estructuras e instrumentos más ágiles para desarrollar proyectos dirigidos a la cohesión económica, social y cultural, y a la cooperación territorial transfronteriza, pero también, fundamentalmente, para canalizar y gestionar los fondos procedentes de la Unión Europea destinados a la potenciación de las zonas de frontera. Ambos tratados determinan en términos similares, aunque con distinta técnica jurídica, las entidades territoriales españolas, francesas y portuguesas a las que se aplican, así como la legislación a que queda sujeta la cooperación (en régimen de derecho público) y los mecanismos para hacerla operativa.

La vía para hacer efectivas las actividades cooperativas se materializa a través de la creación, o la adhesión, de organismos conforme a las previsiones de la normativa interna española, francesa o portuguesa. Las entidades territoriales españolas podrán participar en las agrupaciones de interés público de cooperación transfronteriza (*“groupements d’intérêt public de coopération transfrontalière”*) y en las sociedades de economía mixta locales (*“sociétés d’économie mixte locales”*) francesas ya existentes, o bien podrán crearlas conjuntamente con el fin de explotar servicios públicos de interés común¹⁷. En el caso de crear-

16. Para un estudio detallado de estos tratados pueden verse: Fernández de Casadevante Romaní (1997); Merchán Puentes (2003); Sobrido Prieto (2004); Salema D’Oliveira Martins (2006); Arias Aparicio (2023).

17. Las agrupaciones de interés público de cooperación transfronteriza se regulan en el *Code général des collectivités territoriales, articles L1115-1 à L1115-4*; mientras que para las sociedades de economía mixta hay que tener en cuenta la *Loi n.º 83-597 du 7 juillet 1983 relative*

se en Portugal, los organismos adoptarán la forma de “*associação de Direito Público*” o de “*empresa intermunicipal*”, siendo aplicable el derecho portugués propio de tales organismos¹⁸. De igual modo, y con el mismo fin, las entidades territoriales francesas y portuguesas podrán integrarse o crear conjuntamente consorcios de acuerdo con la legislación española¹⁹. Los organismos creados o participados se rigen por el derecho del Estado en donde radique su sede, así como por lo que establezcan sus estatutos, cuyo contenido mínimo queda fijado por los tratados²⁰. Cualquier controversia que pueda surgir de las obligaciones asumidas por los distintos entes territoriales será dirimida por la jurisdicción competente de la parte cuyo derecho sea aplicable²¹. Además, al amparo de ambos tratados, se podrán crear órganos comunes sin personalidad jurídica para estudiar cuestiones de interés mutuo, formular propuestas de cooperación a las entidades territoriales que los integren e impulsar la adopción de las medidas necesarias para poner en práctica las soluciones previstas²².

La celebración de convenios de cooperación transfronterizos por las entidades territoriales españolas conforme a los términos establecidos en los tratados de Bayona y de Valencia requiere simplemente la comunicación previa al Estado, en los términos reglamentariamente previstos. Este requisito está destinado, fundamentalmente, a garantizar la legalidad de los convenios transfronterizos celebrados por las entidades regionales y locales antes de que empiecen a desplegar sus efectos, mediante su control previo; asimismo, se dirige a verificar la adecuación del convenio a las normas internas e internacionales que se aplican (esto es, al Convenio Marco Europeo y al correspondiente tratado internacional). El procedimiento para la suscripción de convenios entre entidades territoriales fronterizas se contiene en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de comunidades autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras²³. Como se desprende del título de la disposición,

aux sociétés d`économie mixte locales, y sus modificaciones contenidas en el Code général des collectivités territoriales, articles L.1521-1 à L1525-3.

18. Respecto de la regulación de las empresas intermunicipales hay que tener en cuenta las siguientes leyes: *Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, establece o estatuto das entidades intermunicipais; y Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais*. Por su parte, las asociaciones públicas o de derecho público están reguladas por la *Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro*.

19. La regulación general de este instrumento se encuentra en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 118 a 127).

20. *Vid. art. 6 del Tratado de Bayona.*

21. *Vid. art. 6.3 del Tratado de Valencia.*

22. *Vid. art. 7 del Tratado de Bayona.*

23. El procedimiento a seguir por las entidades territoriales portuguesas se contiene en el Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho, que establece o regime jurídico aplicável à celebração de pro-

son dos los requisitos esenciales que han de darse para que puedan producir efectos los convenios de cooperación transfronteriza que las comunidades autónomas y las entidades locales hayan suscrito con entidades territoriales extranjeras: la comunicación previa al Estado y la publicación oficial²⁴.

Los convenios transfronterizos firmados por las entidades subestatales españolas al amparo del Convenio Marco Europeo alcanzan, a fecha de 2021, la cifra de sesenta y nueve²⁵. De este total, treinta y nueve han sido suscritos con entidades subestatales francesas en el marco del Tratado de Bayona, para crear: seis organismos con personalidad jurídica (fundamentalmente consorcios), veintiún organismos sin personalidad jurídica (bajo la forma de grupos de trabajo), mientras que doce de ellos no constituyen ningún tipo de organismo, sino que se dirigen a configurar un marco general para entablar relaciones de cooperación en diferentes áreas y materias. Por su parte, los convenios firmados bajo la cobertura del Tratado de Valencia se han centrado en la creación de organismos sin personalidad jurídica (principalmente comunidades de trabajo, algunas de las cuales han adoptado la forma de euroregiones), así como organismos con personalidad jurídica (fundamentalmente eurociudades). Respecto a su contenido, junto al mayoritario número de convenios que tienen por objetivo institucionalizar la actividad colaborativa (promoviendo el intercambio de información y la colaboración institucional) para realizar actividades concertadas en los ámbitos de la economía, la cultura, el turismo, la enseñanza, la juventud, el medio ambiente, etcétera (un total de veintisiete convenios), otros tienen por finalidad llevar a cabo la gestión de un objetivo definido (transporte, vertido y tratamiento de agua o comunicación).

4. La cooperación territorial dentro de la Unión Europea

El derecho de la Unión Europea, el derecho originario, primario o de los tratados, y el derecho derivado producto de las instituciones europeas, no contiene referencia alguna expresa a los Gobiernos locales, como tampoco se refiere a las entidades regionales. Y es que el derecho de la Unión es indiferente a las formas

toclos de cooperação transfronteiriça, bem como o respectivo procedimento de controlo prévio (Diário da República n.º 135/2009, Série I de 2009-07-15). Mientras que las regiones francesas han de cumplir las previsiones del *Code général des collectivités territoriales*, articles L1115-1 a L1115-7.

24. Sobre la dudosa legalidad de esta disposición reglamentaria puede verse Díaz González (2019: 327-328).

25. Estos datos se han extraído del documento: "Cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas", elaborado por la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública y la Secretaría General de Coordinación Territorial, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, mayo de 2021. Disponible en https://mpt.gob.es/politica-territorial/internacional/cooperacion/Coop_Transfronteriza.html.

de organización constitucional o administrativa de los Estados miembros. El art. 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) proclama que la Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, “inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional”. Este respeto a la organización interna de los Estados sin considerar el estatus jurídico de las entidades regionales o locales supone la falta de su reconocimiento como sujetos de derecho, como pueden serlo los Estados o los ciudadanos, por parte del derecho de la Unión. La única disposición del TFUE que reconoce un lugar institucional a las entidades territoriales está relacionada con las funciones del Comité de las Regiones. El art. 300 TFUE configura el Comité de las Regiones como un organismo consultivo de la Unión Europea, conformado por representantes de los entes regionales y locales, que asiste al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. De esta forma, los entes territoriales infraestatales cuentan con una voz para el diseño de las políticas y para la elaboración de las normas dentro de la Unión, así como para la defensa de sus intereses y sus necesidades, entre los que se encuentra la cooperación territorial como una de sus principales prioridades.

Las entidades locales y regionales hacen su entrada en la construcción europea en términos de cohesión económica y social del territorio. La dimensión territorial se introduce en los objetivos que fundamentan la Unión (“promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”) como uno más de sus fines en el fomento de “la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados” (tercer párrafo del art. 3.3 del Tratado de la Unión Europea –TUE–). Estas tres aristas de la cohesión determinan la formulación de una política específica, la política de cohesión, que se articula en un título propio del TFUE y se sostiene mediante instrumentos financieros. De esta forma, la cooperación territorial en la Unión Europea se incorpora a su política de cohesión económica, social y territorial, política dirigida a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones de la Unión.

4.1. De la política regional a la política de cohesión económica, social y territorial

El impulso de la cooperación territorial desde las instituciones europeas se propicia en el marco del desarrollo y de la reformulación de la política regional de las Comunidades Europeas. El término “región” no constituye una institución jurídica en el derecho europeo comunitario, sino que se emplea como una referencia geográfica de desequilibrio económico y aparece vinculada a la política de fondos estructurales. La primera acción en esta direc-

ción se inaugura con la creación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), instrumento financiero orientado a reducir las disparidades regionales, particularmente aquellas que tienen un carácter transfronterizo²⁶. Es este tipo específico de cooperación transfronteriza la que despierta el interés comunitario, y sobre la que se incidirá de forma positiva durante la década de los ochenta, a partir del correspondiente apoyo financiero dirigido a reducir los contrastes entre los diferentes niveles de desarrollo de las distintas regiones de la entonces Comunidad Europea.

El avance en el proceso de integración europea ha ido conformando los perfiles de la cooperación territorial como una pieza clave de las políticas comunitarias al tiempo que las entidades locales y regionales han cobrado mayor protagonismo en el derecho de la Unión. En el Acta Única Europea (1986) la cohesión económica y social pasa a ser una competencia de la Comunidad Europea y con ello la integración regional empieza a ocupar un papel relevante. La nueva Unión Europea surgida del Tratado de Maastricht (1992) presentó la cohesión como uno de los pilares básicos de la construcción comunitaria y la cooperación como un medio para promover la integración más fuerte del territorio de la Unión en todas sus dimensiones. Pero es en el Tratado de Amsterdam (1997) cuando por primera vez aparece con entidad propia la cooperación territorial relacionada con las funciones del Comité de las Regiones²⁷. Los Gobiernos locales pasan a ser sujetos activos del proceso de integración, a través del reconocimiento explícito tanto de su participación orgánica en las instituciones europeas como de los intereses locales en la definición de las políticas de la Unión. La atribución a los nacionales europeos del derecho a votar constituye una forma de reconocimiento de los Gobiernos locales; la creación del Comité de las Regiones supone una oficialización de su existencia y de la representación de estas entidades en un órgano de la Unión; la reformulación del principio de subsidiariedad lleva que en su aplicación las instituciones europeas deben tener en cuenta la dimensión regional y local²⁸.

La cooperación territorial se verá reforzada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa al incorporarse la dimensión territorial a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea (TUE) y a las del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La modificación del art. 3 TUE, en el que se definen los fines de la Unión, incluye como nuevo objetivo de la Unión, y

26. Reglamento (CEE) n.º 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975, por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

27. La cooperación territorial forma parte de las principales prioridades del Comité de las Regiones, que dispone de competencias consultivas en esta materia.

28. Douence (2014: 1092-1093).

como tercera dimensión de la política de cohesión, la cohesión territorial, que se incorpora al nivel de la cohesión económica y social. Esta modificación supone reconocer el papel principal que la política regional ha tenido desde el principio en la política de cohesión. La cooperación territorial europea adquiere de esta manera una nueva importancia al constituirse en un objetivo directamente relacionado con la cohesión territorial, quedando insertada en la política de cohesión económica, social y territorial. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dedica el Título XVIII a esta política²⁹. En este punto, es importante señalar que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea distingue claramente la cooperación territorial de los Estados miembros de la cooperación económica, financiera y técnica con países no pertenecientes a la Unión. Este tipo de cooperación y la cooperación para el desarrollo quedan comprendidas dentro de la acción exterior de la Unión y disponen de mecanismos propios para hacerse efectivas³⁰. En concreto, el art. 8.1 TUE dice que la “Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”. Los objetivos hacia los que se orienta la cooperación con territorios exteriores vienen contemplados en el art. 21.2 TUE (defender los valores de la UE, prevenir conflictos internacionales, etc.). Estas previsiones han permitido hacer partícipes a los países y a las regiones fronterizas en programas de cooperación europeos.

La cooperación territorial europea es, en concreto, el instrumento de la política de cohesión de la Unión concebido para solucionar aquellos problemas que trascienden las fronteras nacionales que requieren una solución común, y para desarrollar de forma conjunta el potencial de los distintos territorios. La cooperación transfronteriza, junto con la transnacional y la interregional, integran esta categoría general de cooperación territorial. La consecución de los objetivos de cohesión europea se promueve, fundamentalmente, mediante la utilización de los fondos estructurales y de inversión. Estos fondos tienen objetivos específicos y están destinados a contribuir a distintas finalidades, todas ellas confluientes en el objetivo común de reducir las

29. *Vid.* Título XVIII, rubricado: “Cohesión económica, social y territorial”, de la Tercera Parte (“Políticas y acciones internas de la Unión”) del TFUE, y, en concreto, los arts. 174 a 178.

30. El art. 212, apdo. 2, del TFUE constituye la base jurídica de la cooperación económica, financiera y técnica con países no pertenecientes a la UE en general, incluidos los que puedan optar a la adhesión. Por su parte, el art. 209, apdo. 1, del TFUE constituye la base jurídica de la cooperación con los países en desarrollo: “El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo, que podrán referirse a programas plurianuales de cooperación con países en desarrollo o a programa que tengan un enfoque temático”.

disparidades entre regiones, con especial atención a la que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes. Los tres instrumentos financieros principales para hacer efectiva la política general de cohesión son el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo (actualmente con el añadido “Plus”, FSE+) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (o FEDER).

La cooperación territorial europea es una de las principales destinatarias de los fondos estructurales. En concreto, las acciones de cooperación territorial en sus tres componentes o tipos (transfronteriza, transnacional e interregional) reciben el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). La finalidad de este fondo, concebido para contribuir a corregir los principales desequilibrios regionales de la Unión, está vinculada al desarrollo regional y a la cooperación territorial. El art. 176 TFUE concretiza este propósito en los siguientes términos: “El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive”. Los reglamentos sobre el FEDER aprobados en aplicación de esta previsión en los diversos marcos financieros plurianuales apuntan a la idea de la financiación de ayudas orientadas a corregir los desequilibrios regionales de aquellas regiones menos desarrolladas.

4.2. Los instrumentos dispuestos para promover la cooperación territorial

En el proceso de construcción comunitaria europea y en el desarrollo de su política de cohesión económica y social, las entidades territoriales (regionales y locales) han desempeñado un papel principal en el estrechamiento de la cooperación más allá de los límites de los Estados, ya sea como beneficiarias de fondos estructurales dirigidos a financiar, con carácter general, el desarrollo regional y la cooperación territorial, ya sea como gestoras de los mismos a través de la constitución de organismos específicos para su gestión. En el primer supuesto, las primeras iniciativas de cooperación transfronteriza, y su posterior desarrollo, surgen vinculadas al “innegable atractivo” de los fondos estructurales y de inversión que la Comunidad Europea empezaba a asignar, primero en el marco de la política regional, y después en el de la política de cohesión económica y social³¹. En el caso de la gestión de fondos, la creación de organismos dirigidos a promover la cooperación en el terri-

31. Herrero de la Fuente (2007).

torio europeo ha evolucionado desde las primeras figuras previstas para facilitar la cooperación sometidas al derecho privado (la agrupación europea de interés económico y la sociedad cooperativa europea) hacia organismos con personalidad jurídico-pública sujetos al derecho público (las agrupaciones europeas de cooperación territorial –AECT–). La configuración de este nuevo instrumento de cooperación a nivel comunitario (enmarcado en la reforma de la política regional para el periodo 2007-2012) muestra el papel creciente de los Gobiernos locales y regionales de la Unión en la articulación de las actividades cooperativas entre entidades territoriales europeas, en la medida en que las convierte en actores directos para promover, gestionar y ejecutar proyectos colaborativos que respondan a sus intereses.

4.2.1. Los fondos europeos: el papel específico del FEDER y del programa Interreg

Los Gobiernos locales y regionales se convierten en objetivo prioritario del derecho de la Unión a través de la financiación de actuaciones cooperativas más allá de las fronteras estatales. La dotación de fondos estructurales y de inversión especializados constituye una pieza clave de la cooperación territorial y la vía para alcanzar los objetivos de la política de cohesión en sus tres dimensiones, económica, social y territorial; unos fondos que surgen asociados al interés específico por el desarrollo de las zonas fronterizas y que han ido evolucionando hasta comprender la cooperación territorial en todas sus vertientes (transfronteriza, transnacional e interregional).

La creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975 representa, como ya hemos apuntado, el primer hito en el trascendente papel que los instrumentos financieros desempeñan como motor para el desarrollo de iniciativas cooperativas de los territorios europeos. El objetivo originario de este fondo, dirigido a paliar las desventajas de las zonas fronterizas mediante la financiación de la actividad cooperativa entre las entidades locales y regionales³², se ha ampliado hasta comprender el apoyo a toda la cooperación territorial con el fin de “intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un

32. El primer reglamento por el que se regula el FEDER establece que los Estados miembros “procurarán garantizar, en el marco de sus relaciones bilaterales, una coordinación transfronteriza del desarrollo regional por los medios y en los niveles que, de común acuerdo, consideren adecuados y, en este contexto, favorecer la cooperación entre los órganos regionales y locales correspondientes” –art. 1.3 Reglamento (CEE) n.º 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional–.

desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado”³³.

El destino principal de estos fondos es la financiación de los programas Interreg, una iniciativa comunitaria que surge en la década de los noventa del siglo pasado con el objetivo prioritario de reforzar la cooperación territorial a través de la concesión de ayudas a los territorios fronterizos, con el fin de “superar los problemas específicos existentes en materia de desarrollo derivados de su aislamiento relativo en las economías nacionales y en la propia Comunidad”³⁴. La evolución que ha experimentado este instrumento a lo largo de sus más de treinta años de aplicación pone de manifiesto las posibilidades y dificultades para llevar a cabo la cooperación territorial³⁵. Entre 1991 y 2021 se han sucedido cinco convocatorias de esta iniciativa comunitaria impulsada por la Comisión Europea consistentes en la financiación de acciones y proyectos dirigidos a encontrar soluciones compartidas a desafíos comunes. La primera convocatoria de esta iniciativa comunitaria, Interreg I (1991-1993), nace con el propósito de estimular la cooperación entre regiones fronterizas y ayudar a la superación de los problemas específicos de desarrollo, derivados de su relativo aislamiento con respecto a las economías nacionales y al conjunto de la Unión Europea³⁶. La segunda convocatoria, Interreg II (1994-1999), amplía su ámbito de acción a la cooperación territorial transnacional, esto es, de regiones sin necesidad de continuidad geográfica³⁷. Con Interreg III (2000-2006) las iniciativas cooperativas se concretan en tres secciones —la transfronteriza, la transnacional y la interregional—, persiguiendo elevar la cohesión territorial³⁸. Los objetivos de la cooperación

33. *Vid. el art. 3.2.c) del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999.*

34. Comunicación C (90) 1562/3 dirigida a los Estados miembros, DOCE n.º C 215, de 30-VIII-1990.

35. Medina García (2018: 197); García-Durán *et al.* (2009).

36. Comunicación COM (90) 1562/3 dirigida a los Estados miembros por la que se establecen las directrices de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria sobre zonas fronterizas (INTERREG) (DOCE n.º C 215, de 30 de agosto de 1990).

37. Comunicación (94/C 180/13) dirigida a los Estados miembros, por la que se establecen las orientaciones de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria de desarrollo fronterizo, cooperación transfronteriza y redes de energía seleccionadas (INTERREG II) (DOCE n.º C 180, de 1 de julio de 1994).

38. Así lo pone de manifiesto la Comisión Europea en dos comunicaciones publicadas en los años 2000 y 2001: la Comunicación a los Estados miembros (2000/C 143/08) por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo (INTERREG III) (DOCE n.º C 143, de 23 de mayo de 2000); y la Comunicación de la Comisión por la que se modifican las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuro-

territorial de Interreg IV (2007-2013) inciden en el fomento de la cooperación basado en programas operativos únicos y en la creación por parte de las entidades territoriales participantes de estructuras administrativas o institucionales comunes. El programa Interreg V (2014-2020) se caracteriza por la reformulación de las prioridades financierables que se articulan en cinco ejes temáticos, como consecuencia del nuevo diseño de la política de cohesión y cooperación territorial de la Unión y de los objetivos fijados en la Estrategia Europa 2020, que se concretan en la preservación del desarrollo inteligente, sostenible e inclusivo de los territorios.

Los objetivos de la última convocatoria de Interreg VI (2021-2027) se contienen en el Reglamento (UE) 2021/1059 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg), que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y de los instrumentos de financiación exterior. Este reglamento regula los mecanismos concretos de financiación a la cooperación territorial, a cuyo fin determina cuatro capítulos que la ordenan y configuran: cooperación transfronteriza (Interreg A), cooperación transnacional (Interreg B), cooperación interregional (Interreg C) y cooperación con países ultraperiféricos y con otros actores lejanos (Interreg D). Todos estos capítulos agrupan programas que involucran a las entidades locales y regionales en distinto grado. De igual modo, el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas a los distintos fondos de la Unión³⁹, contiene previsiones dirigidas a financiar estrategias de desarrollo territorial y local involucrando activamente a las autoridades regionales y locales de diversas formas, garantizando su participación, proporcionándoles un apoyo adecuado o promoviendo su asociación.

El impacto de este programa en el reforzamiento de la cooperación territorial ha sido significativo⁴⁰. En un balance en conjunto de sus logros se puede destacar, como primer aspecto positivo, la ampliación de las zonas subvencionables en cada periodo de programación integrando las tres categorías de cooperación (transfronteriza, transnacional e interregional) e

pea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo (INTERREG III) (DOCE n.º C 239, de 25 de agosto del 2001).

39. Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

40. García-Durán et al. (2009).

incluso destinando fondos orientados a financiar la cooperación territorial exterior de la Unión⁴¹. En segundo lugar, los recursos financieros a disposición de la cooperación han ido aumentando en cada periodo de programación. En tercer lugar, se ha dado un cambio en la justificación de esta ayuda comunitaria, de tal manera que de instrumento de solidaridad, centrado en el desarrollo de unas zonas con problemas particulares, estos programas han llegado a convertirse en instrumento de eficacia económica, dirigido a facilitar el crecimiento económico de la Unión Europea. En definitiva, por último, aun cuando los programas europeos en general, e Interreg en particular, han representado una ayuda para impulsar y facilitar la cooperación, no faltan análisis que concluyen que no han aportado soluciones reales ni concretas a la problemática fronteriza. En esta línea, se apunta que, por un lado, una porción relevante de los proyectos presentados tienen como único objetivo la captación de recursos sin ningún tipo de sentido real de cooperación; por otro lado, se destaca la idea de que, a pesar de la importancia de las ayudas económicas, las diferencias en los modelos de administración y de regímenes jurídicos impiden o ralentizan los proyectos, convirtiéndose en las verdaderas dificultades para entablar por parte de los Gobiernos locales y regionales actividades cooperativas⁴².

4.2.2. Las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT)

Las importantes dificultades que las entidades locales y regionales encuentran a la hora de poner en marcha y gestionar actividades de cooperación territorial, consistentes fundamentalmente en las diferencias legislativas y de procedimientos nacionales⁴³, mueven a las instituciones europeas a crear en 2006 las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT). Este nuevo instrumento se concibe como una herramienta institucional dirigida a estructurar de forma más eficiente la cooperación –en sus tres dimensiones de transfronteriza, transnacional e interterritorial– dentro del territorio de la Unión entre entidades territoriales de muy diversa naturaleza. La aprobación del Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación

41. Los fondos europeos contemplan también partidas orientadas a financiar la cooperación territorial exterior de la Unión mediante tres líneas: el Instrumento de Ayuda Preadhesión; el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI); y la financiación para todos los países y territorios de ultramar (PTU).

42. Ciband y Rufi (2018: 432-433); Medina García (2018).

43. Así se pone de manifiesto en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE”, COM (2017)534 final de 20.9.2017, apartado 3.9.

Territorial, constituye, en opinión de algunos autores, el primer pilar de la política de cohesión económica, social y territorial, sentando las bases del derecho común europeo de la cooperación territorial, al uniformar los objetivos de este tipo de cooperación, que no son otros que la cohesión económica y social⁴⁴. Desde esta perspectiva, este reglamento supone el establecimiento de un marco jurídico comunitario que regula por primera vez la cooperación en la Unión Europea, una cooperación que se fundamenta en el objetivo específico de la cohesión y en el reforzamiento de la dimensión territorial como necesaria para el desarrollo armonizado de la Unión. De esta forma se viene a dotar al fenómeno de la cooperación territorial de una regulación uniforme, de un derecho común de la cooperación, producido para facilitar y promover la actividad cooperativa mediante la creación de “estructuras comunes de gestión” y la unificación de los regímenes jurídico-administrativos, con el fin de salvar las dificultades con las que se encuentra este tipo de cooperación⁴⁵. Frente a esta visión armonizadora, un análisis más crítico lleva a sostener que el Reglamento (CE) n.º 1082/2006 no alcanza ese carácter uniformador, pues se remite en numerosos aspectos a las normas que los Estados miembros habrán de adoptar para garantizar su aplicación, por lo que su objetivo queda limitado a regular un organismo de cooperación ligado a la cohesión territorial y a los fondos estructurales con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social⁴⁶.

Las AECT se configuran como un organismo de cooperación territorial de derecho comunitario, dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar, que tiene como objetivo primordial facilitar la cooperación transfronteriza, transnacional (entre autoridades nacionales, regionales y locales) e interregional (entre entidades territoriales infraestatales). El Reglamento (CE) n.º 1082/2006 crea un organismo de cooperación dentro del espacio territorial de la Unión, que pasa a ser concebido como un espacio único sin “fronteras internas”, que permite a los Gobiernos locales y a las regiones cooperar independientemente de la vecindad territorial y de la distancia geográfica. Es en este territorio sin frontera en el que las entidades locales y regionales, más allá de los diversos modelos de organización administrativa, de los Estados en que se integran, pueden emprender acciones cooperativas en pro de la cohesión económica y social.

Esta nueva concepción de la cooperación territorial supone ampliar su ámbito subjetivo, de manera que ya no está limitada a las entidades locales

44. Britto (2018: 800).

45. Levrat (2005: 34).

46. Embid y Fernández de Casadevante (2008: 20).

y regionales de dos o más Estados miembros, incluso de Estados no miembros de la Unión, sino que se acepta, además, que los Estados participen en este tipo de cooperación. La ampliación del ámbito subjetivo se extiende hasta permitir la participación en la AECT de terceros países y países y territorios de ultramar, así como otras organizaciones de derecho público y privado. El Reglamento (CE) n.º 1082/2006 concibe a la AECT como una corporación heterogénea que puede estar compuesta por entidades de distinta naturaleza. Esta heterogeneidad en la participación renueva completamente el cuadro subjetivo hasta entonces existente en el derecho de cooperación transfronteriza, fundamentada en la contigüidad o proximidad de las entidades territoriales y en el hecho de compartir una frontera común. Favorecer la diversidad de posibles participantes que pueden ser miembros de una AECT supone, a la postre, asumir y adaptarse a la asimétrica organización territorial-institucional de los Estados que conforman la Unión Europea. En este sentido, y en relación con las entidades territoriales que pueden formar parte de una agrupación, corresponde a los Estados miembros determinar qué entes se integran en las categorías definidas en el Reglamento (CE) n.º 1082/2006 y, por tanto, están autorizados a crear o participar en una AECT. En cualquier caso, la asociación voluntaria de estos sujetos diferentes exige que al menos dos de los entes participantes pertenezcan a dos Estados miembros distintos.

La regulación de esta nueva estructura cooperativa queda sujeta, además de al propio Reglamento (CE) n.º 1082/2006, a las disposiciones del convenio que la crea y a su estatuto —que se conciben como los instrumentos jurídicos indispensables para constituir una AECT—; y, con carácter supletorio, al derecho del Estado miembro en que tenga su sede. Este peculiar sistema de fuentes y las amplias remisiones a la voluntad de las partes y a la legislación nacional, que aproximan este reglamento a las directivas en cuanto que otorgan un amplio margen de posibilidades de aplicación, han llevado a la doctrina a destacar el escaso contenido normativo de la regulación comunitaria⁴⁷ y la flexibilidad de las formas que puede adoptar esta figura en cada uno de los Estados miembros al aplicar las previsiones del Reglamento europeo⁴⁸. La incorporación del Reglamento europeo a nuestro ordenamiento jurídico se ha materializado en el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación del derecho comunitario que regula estas agrupaciones⁴⁹. En el marco

47. Embid y Fernández de Casadevante (2008: 75).

48. Sanz Rubiales (2009).

49. El Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, deroga el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE)

de la regulación contenida en el Reglamento comunitario, el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, refiere el procedimiento para su creación o para la adhesión a una ya creada, el Registro de AECT, los controles sobre la gestión de fondos públicos y la actividad de las AECT, así como su disolución⁵⁰.

El ámbito material al que se circunscribe la cooperación territorial está limitado desde el propio Reglamento (CE) n.º 1082/2006 en el que se establecen de forma imperativa los fines de este organismo, regulando de manera común para todos los Estados miembros su régimen jurídico. Las AECT tienen por objetivo principal facilitar y fomentar entre sus miembros la denominada “cooperación territorial”, que comprende la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social (art. 1). Dirigidas a tales fines, sus funciones deben encarnarse de manera expresa y detallada, consistiendo, principalmente, en la gestión de los fondos estructurales, erigiéndose en el instrumento adecuado para el desarrollo y la ejecución de los programas y proyectos de cooperación financiados, con o sin participación de la Unión Europea⁵¹. Además de administrar fondos públicos, una AECT puede gestionar infraestructuras, prestar servicios públicos y garantizar servicios de interés general. Para el cumplimiento de estas funciones sus miembros actúan “dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional” (art. 3). Son estas las principales finalidades a las que responde la creación de este instrumento jurídico europeo, esto es: permitir una mejor gestión y una más adecuada estructuración de proyectos financiados por los programas europeos, y desarrollar las actividades y los proyectos de interés común para los miembros que constituyen la agrupación. Se advierten, sin embargo, las importantes limitaciones que en el desempeño de tales funciones se encuentran al no permitir el desarrollo efectivo de proyectos más sustanciales ligados a la prestación de servicios públicos conjuntos⁵². Sus competencias se limitan, por tanto, al ámbito prestacional. De hecho, el Reglamento (CE) n.º 1082/2006 establece expresamente que las AECT no pueden ejercer potestades públicas de autoridad, como tampoco puede ser objeto de asignación a una AECT el ejercicio de funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado, tales como las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior (art. 7.4).

n.º 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

50. Arias Aparicio (2019).

51. *Vid.* apdos. 2 y 3 del art. 7 del Reglamento (CE) n.º 1082/2006, según la redacción dada por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013.

52. Sanz Rubiales (2009).

En el procedimiento de creación de una AECT, además de las prescripciones del Reglamento comunitario, hay que tener en cuenta las remisiones al derecho nacional de los Estados. En este sentido, la iniciativa en orden a la creación de una AECT corresponde a sus miembros futuros que la promueven y que deberán notificar a sus respectivos Estados la creación de la agrupación, que se constituirá con arreglo al derecho interno del Estado en el que la entidad territorial decida tener su sede, en nuestro caso el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero⁵³. Recibida la notificación, el Estado está obligado a autorizar al miembro la participación en la AECT, a no ser que el Estado considere lo siguiente: i) esa participación o el convenio de constitución no son conformes con la normativa europea relativa a la AECT o con el derecho nacional relativo a los poderes y competencias del futuro miembro; ii) esa participación no está justificada por razones de interés público o de orden público; o iii) los estatutos no son coherentes con el convenio⁵⁴. Esta determinación taxativa de las causas de denegación lleva a afirmar a una parte de la doctrina que el Estado miembro carece de discrecionalidad para autorizar o denegar la participación en una AECT⁵⁵. En sentido contrario, se ha señalado que, aun cuando las causas de denegación están tasadas, el Estado goza de un limitado poder discrecional para valorar los supuestos denegatorios recogidos en el Reglamento comunitario, al considerar que la utilización de conceptos jurídicos indeterminados como “interés público” reduce, pero no elimina, la discrecionalidad, en la medida en que estos conceptos son valorativos y admiten un margen amplio de apreciación administrativa⁵⁶.

El aumento constante y la permanencia, en cuanto que la mayoría son creadas por tiempo ilimitado, de las AECT en toda la Unión Europea muestran el valor de este instrumento jurídico, que permite a una pluralidad de sujetos colaborar en el marco de una estructura común con personalidad jurídica y autonomía financiera a través de las fronteras europeas. La primera AECT en Europa fue la *Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai*, creada en 2008 en la frontera franco-belga, con la finalidad principal de realizar estrategias de desarrollo elaboradas en común para facilitar la vida de sus habitantes. Actualmente figuran 88 AECT inscritas en el registro gestionado

53. Arias Aparicio (2019).

54. *Vid.* arts. 3.1 y 4.3 del Reglamento (CE) n.º 1082/2006. El convenio establece los elementos constitutivos de la futura AECT [art. 8 Reglamento (CE) n.º 1082/2006], mientras que los estatutos contienen disposiciones de aplicación y deben ser aprobados sobre la base del convenio y de conformidad con este [art. 9 Reglamento (CE) n.º 1082/2006].

55. Embid y Fernández de Casadevante (2008: 83).

56. Sanz Rubiales (2018: 350).

por el Comité de las Regiones⁵⁷. La finalidad con la que se han constituido y se vienen constituyendo es muy diversa: la mayoría tienen por objetivo la gestión integrada de un territorio con el fin de salvar las dificultades asociadas a los territorios transfronterizos; otras están destinadas a gestionar un proyecto de cooperación específico (un hospital transfronterizo o un parque natural transfronterizo); otras se han creado para gestionar un programa europeo Interreg; otras, en fin, se constituyen en plataformas de intercambio de ideas y experiencias en ámbitos del desarrollo urbano, el patrimonio, la cultura o el turismo. La última AECT registrada ha sido *Paths of the Future*, en agosto de 2023, una agrupación entre la región croata de Karlovac y los municipios eslovenos situados junto a la línea ferroviaria Liubliana -Novo Mesto-Karlovac-Zagre, que tiene por finalidad facilitar los proyectos de movilidad entre Eslovenia y Croacia.

El número de AECT constituidas hasta la fecha en España hace un total de dieciocho, de las cuales ocho han sido creadas en la frontera hispano-francesa y diez en la raya hispano-lusa. De las diez AECT creadas en la raya hispano-lusa, siete tienen su sede en nuestro país, siendo aplicable en este caso el derecho español, mientras que tres de ellas han sido creadas conforme al derecho portugués. Del lado de la frontera hispano-francesa, cinco AECT se acogen al derecho español, mientras que las tres restantes tienen sede en Francia y se regulan de acuerdo con el derecho francés. Además, entidades territoriales de España, Francia y Portugal se integran en AECT que están formadas por miembros de varios países europeos que no comparten frontera geográfica. Es el caso de la AECT Ciudades de la Cerámica (con sede en Talavera de la Reina, en la que participan casi un centenar de municipios de España, Portugal, Francia, Italia, Rumanía, República Checa y Alemania), o de la AECT Archimed (con sede en Taormina, en la que participan las Islas Baleares, las regiones italianas de Sicilia y Cerdeña, y la Agencia de Desarrollo de Larnaca de Chipre).

En los considerandos que preceden a los convenios por los que se crean las distintas AECT a lo largo de la frontera rayana y pirenaica, se insiste de forma reiterativa en las mismas ideas que motivan su creación, en las que las entidades participantes ponen de relieve la realidad y las virtudes de la cultura colaborativa, el crecimiento de una conciencia mutua y la necesidad de fomentar las relaciones de cooperación territorial, así como la consolidación de unas relaciones fluidas y cordiales entre los territorios. De esta forma, se destaca, en primer lugar, “que el resultado más prominente del balance

57. La lista oficial de las AECT inscritas en el registro puede consultarse en <https://portal.cor.europa.eu>.

acumulado es la creación de un espacio euroregional más integrado”, vía por la que se pretende “sacar ventaja de su posición periférica, en relación a los tradicionales centros de decisión económica y política a nivel europeo”. En segundo lugar, se subrayan los elementos de identidad histórica, patrimonial, geográfica, etcétera, “evidencias de la necesidad de establecer fórmulas de cooperación territorial que consigan el acercamiento económico y social”. Estrechar aún más si cabe la cultura de la cooperación es, en fin, el argumento principal que se invoca con vistas a la creación de una persona jurídica “aprovechando la posibilidad de emplear nuevos y más eficientes instrumentos en la programación, gestión, seguimiento y evaluación conjunta de las políticas de desarrollo euroregional”.

5. Algunas consideraciones finales

Los esfuerzos realizados, primero por el Consejo de Europa y después desde la Unión Europea, para conseguir que la cooperación territorial entre las entidades infraestatales facilite el desarrollo social y económico de las poblaciones que las conforman, se han convertido en un esfuerzo por reforzar la cohesión social y económica europea, pero también la autonomía local, en la medida en que permite participar de forma activa a los Gobiernos locales en la gestión de sus intereses propios a través de la actividad cooperativa. La participación directa de los Gobiernos locales en la planificación y ejecución de los programas de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional constituye el principal resultado de la cooperación territorial como objetivo de la Unión.

El devenir de la cooperación trasfronteriza, transnacional e interregional es la historia de los efectos positivos y de los logros conseguidos en el desarrollo armonioso y equilibrado de la Unión Europea. El valor añadido que la cooperación de los Gobiernos locales (y regionales) aporta a la Unión Europea en su proceso de integración sigue, sin embargo, aún hoy, contando con numerosos obstáculos, administrativos y jurídicos, que dificultan el crecimiento sostenible, el desarrollo socioeconómico y la cohesión entre las entidades locales y las regiones fronterizas y dentro de ellas. Ni la financiación de la cooperación territorial (principalmente Interreg) ni el apoyo institucional a la cooperación de las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) son suficientes, por sí solos, para eliminar las barreras que constituyen verdaderos obstáculos a la cooperación eficaz entre las entidades infraestatales. Así lo han puesto de manifiesto las propias instituciones europeas. En 2018, la Comisión presentaba una propuesta de Reglamento sobre el Mecanismo Transfronterizo Europeo⁵⁸ consistente en la celebración

58. COM (2018) 373 final, 29.05.2018.

de “compromisos” o “declaraciones” entre Estados miembros fronterizos que permitirían, en relación con una región transfronteriza común, aplicar las disposiciones legales del Estado miembro vecino cuando la aplicación de sus propias disposiciones legales presente un obstáculo jurídico a la ejecución de un proyecto conjunto. Ese mismo año, el Parlamento lamentaba que no se aprovechara plenamente el potencial de las AECT, y proponía medidas para superar los obstáculos que dificultan que se lleve a cabo una aplicación más efectiva de este instrumento⁵⁹. En 2021, la Comunicación de la Comisión “Regiones transfronterizas de la UE: verdaderos laboratorios de la integración europea”, proporciona indicadores precisos sobre los obstáculos a los que se enfrentan las regiones fronterizas de la Unión, y solicita la participación activa de las autoridades y colectividades locales como parte de un marco de gobernanza multinivel. Y en 2022, el Parlamento, a la vista de esta comunicación, propone que se dote a las AECT de un mayor nivel de autonomía con respecto a la selección de los proyectos y la utilización de los fondos, subrayando la importancia fundamental del Mecanismo Transfronterizo Europeo propuesto por la Comisión para eliminar la mayor parte de los obstáculos con los que se enfrenta la cooperación territorial⁶⁰.

La armonización de los diferentes regímenes jurídico-administrativos de la cooperación territorial, mediante la creación de trámites o estructuras comunes de gestión o la coordinación institucional, son pequeños pasos que se pueden seguir dando en la dirección de un derecho común de la cooperación que ha dejado de ser ya una mera reivindicación doctrinal para constituirse en un proyecto en firme de las instituciones europeas. Más allá de la asimetría entre los niveles de autonomía de los Gobiernos locales, la construcción de estructuras similares con elementos homogéneos en los distintos ordenamientos europeos puede servir no solo para superar, o al menos amortiguar, algunas de las disfuncionalidades asociadas a la frontera, sino también para conectar intereses comunes.

6. Bibliografía

Arenas Hidalgo, N. (2008). La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea. Sus instrumentos jurídicos. En P. A. Fernández Sánchez (coord.). *La asimetría institucional entre España y*

59. Resolución, de 11 de septiembre de 2018, sobre el impulso al crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE.

60. Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de septiembre de 2022, sobre las regiones transfronterizas de la UE: verdaderos laboratorios de la integración europea (2021/2202(INI)).

- Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo) (pp. 77-95). Barcelona: Atelier Internacional.
- Arenas Meza, M. (2002). Los instrumentos jurídicos de la cooperación transfronteriza y la práctica convencional europea. En A. A. Herrero de la Fuente (ed.). *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001* (pp. 213-228). Madrid: Tecnos.
- Arias Aparicio, F. (2019). La cooperación territorial europea y la cohesión de las regiones fronterizas: el potencial de las Agrupaciones europeas de cooperación territorial. *Revista General de Derecho Administrativo*, 52, 1-34.
- Brito, W. (2000). *A Convenção-Quadro europeia sobre a cooperação transfronteiriça entre as colectividades ou autoridades territoriais*. Coimbra: Coimbra Editorial.
- (2018). Cooperação territorial na União Europeia. En C. Amado Gomes, A. F. Neves y T. Serrao (coords.). *Organizaçao administrativa: novos actores, novos modelos* (vol. I., pp. 781-812). Lisboa: AAFDL.
- (2023). Las relaciones transfronterizas hispano-lusas: veinte años de la firma del Tratado de Valencia sobre cooperación entre entidades territoriales colindantes, *Revista Polis*, 2 (7), 11-25.
- Del Valle Gálvez, A. (2002). Las fronteras de la Unión: el modelo europeo de fronteras. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 12, 299-341.
- Díaz González, G. M. (2018). La acción exterior de las entidades locales en el ordenamiento europeo. Una reflexión desde el Derecho español. *Anuario de Derecho Municipal*, 12, 245-271.
- (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.
- Douence, M. (2014). L'influence du droit de l'Union européenne sur les collectivités territoriales. En J-B Auby y J. Dutheil de la Rochère (dirs.). *Traité de droit administratif européen*. 2^e édition (pp. 1089-1125). Bruxelles: Bruylant.
- Embido Irujo, A. y Fernández de Casadevante Romaní, C. (2008). *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y español*. Madrid: Iustel.
- Fernández de Casadevante Romaní, C. (1997). El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. *Revista Española de Derecho Internacional*, 49 (2), 9-28.
- García-Durán, P., Millet, M. y Casanova, M.^a E. (2009). La nueva cooperación territorial transfronteriza y sus implicaciones para España. *Revista de Derecho Comunitario*, 32, 121-149.
- Giband, D. y Rufi, J. V. (2018). Los espacios transfronterizos europeos: ¿un objeto geográfico de difícil definición? Una aproximación desde la perspectiva de los soft spaces. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64 (3), 421-441.

- Herrero de la Fuente, A. (2007). La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 13, 125-160.
- Labayle, H. (2006). *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière?* Bruxelles: Bruylant.
- Levrat, N. (2005). L'émersion des instruments juridiques de la coopération transfrontalière aux sein du Conseil de l'Europe. En Y. Lejeune (dir.). *Le droit de relations transfrontalières entre autorités régionales relevant d'Etats distincts. Les expériences franco-belge et franco-espagnole.* Bruxelles: Bruylant.
- Martínez Pérez, E. J. (2009). El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 1, 1-34.
- Medina García, E. (2018). Marco jurídico y principales instrumentos de la cooperación transfronteriza institucional en Europa. *Investigaciones Regionales*, 37, 189-206.
- Merchán Puentes, M.ª J. (2003). El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 15, 717-740.
- Pereira da Silva, V. (2019). *Direito Constitucional e Administrativo sem Fronteiras*. Coimbra: Almedina.
- Pop, I. (1980). *Voisinage et bon voisinage en droit international*. Paris: Editions A. Pedone.
- Remiro Brotons, A. (1983). El territorio, la frontera y las comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza. Ponencia presentada en el *I Seminario de Cuestiones Internacionales* (Zaragoza, pp.103-171).
- Rojo Salgado, A. (2009). La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa. *Investigaciones Regionales*, 18, 141-154.
- Salema D'Oliveira Martins, M. (2006). O regime jurídico-internacional da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha. *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento* (vol. II, pp. 190-215). Coimbra: Facultade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Sanz Rubiales, I. (2009). La agrupación europea de cooperación territorial (AECT): ¿una nueva administración pública de derecho comunitario? Algunos problemas. *Revista Comunitaria de Derecho Europeo*, 34, 673-710.
- (2018). Cooperación transfronteriza: el papel de los organismos jurídico-administrativos. En A. D'Oliveira Martins (dir.). *O Direito Administrativo Transnacional (Direito Administrativo, International, Euro-*

- peo e Global) e as suas implicações no Dírito Administrativo de España e de Portugal (Actas do XII Coloquio Luso-Español de Professores de Direito Administrativo, Universidade Lusiada, 25 e 26 noviembre de 2016, pp. 325-357). Lisboa: Universidade Lusiada Editora, CEJEA, Centro de Estudios Jurídicos, Económicos y Ambientales.
- Sobrido Prieto, M. (2004). El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 8, 1-16.
- Taillefait, A. (2014). Coopération transfrontalière. En J-B Auby y J. Dutheil de la Rochère (dirs.). *Traité de droit administratif européen*. 2^e édition (pp. 1285-1302). Bruxelles: Bruylant.
- Vayssiére, B. (2015). Transformer la frontière en horizon. En B. Vayssiére (dir.). *Penser les frontières européennes au XXI^e siècle. Reflexión croisée des sciences sociales* (pp. 9-16). Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.

CAPÍTULO IV

Las entidades locales en la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global: previsiones concretas y algunas consideraciones críticas

Dolors Canals Ametller

*Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universitat de Girona*

SUMARIO. 1. Introducción: de lo internacional a lo “glocal”. La localización de objetivos globales. 2. Algunas consideraciones críticas sobre la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. 2.1. Sobre la técnica legislativa y la calidad normativa del texto legal. 2.2. Sobre las expresiones utilizadas en el articulado: “entes locales” y “entidades locales”, pero nunca “Gobiernos locales”. 3. Las entidades locales en la Ley 23/1998, de 7 de julio: principios rectores de su actuación como actores de la cooperación internacional para el desarrollo. 4. Política(s) pública(s) de cooperación internacional, cooperación descentralizada y Gobiernos locales en la Ley 1/2023, de 20 de febrero. 4.1. Política(s) pública(s) de cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la solidaridad global. El principio de coherencia. 4.2. La acción de los Gobiernos locales en el sistema español de cooperación para el desarrollo: la cooperación descentralizada. 4.3. La representación de los Gobiernos locales en la organización de la cooperación española. 5. Los principios y los marcos de la cooperación internacional de las entidades locales en el sistema de cooperación española. 5.1. Los principios de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. 5.2. Los marcos

de la acción local cooperante según la Ley 1/2023, de 20 de febrero: cogerbernanza, colaboración y diferenciación. La simplificación burocrática. **6. Un apunte final: la evaluación efectiva de la aplicación de la Ley 1/2023, de 20 de febrero. 7. Bibliografía.**

1. Introducción: de lo internacional a lo “glocal”. La localización de objetivos globales

La cooperación internacional para el desarrollo es un ámbito de acción pública al que los Gobiernos locales no han venido siendo ajenos, entre otras razones, por el conocimiento más cercano y, por ende, con mayor sensibilidad, de la falta de progreso de los países de procedencia de parte de la población migrante, recibida y acogida desde el momento de su llegada por las Administraciones municipales. De hecho, existe una larga tradición cooperante, en particular de los municipios, vinculada de manera especial al asociacionismo¹, además de unas tempranas relaciones transfronterizas en el caso de municipios fronterizos con otros Estados para solucionar problemas comunes².

Sin embargo, la legislación básica de régimen local no menciona la cooperación para el desarrollo como materia en la que el municipio o la provincia puedan ejercer competencias propias; la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no contiene ninguna referencia expresa al respecto³. La cuestión de este tipo de acción exterior de los municipios fue debatida especialmente a partir de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modificó el régimen de competencias municipales, generando cierta inseguridad jurídica. Pese a ello, como ha sido bien interpretado, la competencia de las entidades locales en el ámbito de la cooperación es una competencia que les es atribuida con anterioridad mediante ley formal y asumida al amparo del artículo 25.1 de la legislación básica de régimen local y normas autonómicas, además de que la regulación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, “no se refiere a las situaciones que nacieron al amparo de la anterior normativa”⁴. Así pues, será el legislador sectorial

1. Esta tradición, con cita de ejemplos concretos de asociaciones locales para la cooperación internacional, también la ponen de relieve García Ureta (2023: 49-50) y Durán Ruiz (2023: 126-127).

2. Abordamos la cuestión en Canals y Galán (2008).

3. Señala Malaret García (2006: 90) que no debe entenderse como un “olvido involuntario, sino más bien como reflejo del estado de la cuestión en el momento de elaboración y aprobación de la ley de 1985”. Sobre las dificultades de interpretación que plantea esta laguna normativa, véase Díaz González (2019).

4. La interpretación, acertada a mi parecer, es de García Matíes (2015: 84). Así lo entiende también Durán Ruiz (2023: 145-146).

rial, estatal o autonómico según el reparto de competencias constitucional y estatutario, el que deberá reconocer facultades concretas a los Gobiernos locales como actores de la cooperación al desarrollo, dentro del marco de la acción internacional del Estado y de acuerdo con el principio constitucional de autonomía local⁵. En la esfera estatal, la remisión obligada es a la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, recién derogada.

Siendo estos los antecedentes legislativos, es más que probable que el papel de las entidades locales en este ámbito no haya tenido hasta ahora, con la aprobación de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, el reconocimiento expreso que merecía por parte del ordenamiento jurídico. El reconocimiento es mayor en la vigente Ley de 2023 que en la anterior de 1998, resolviéndose las dudas que podían haber existido sobre si los Gobiernos locales ostentan facultades para diseñar y ejecutar políticas públicas propias en esta materia.

Porque no podía ser de otra manera. El reconocimiento legal y los postulados en favor de la acción local de cooperación para el desarrollo encajan a la perfección con la acción municipal contemporánea. Durante los últimos lustros, los Gobiernos locales vienen contribuyendo a la consecución de intereses generales de carácter supranacional y a la protección de bienes globales comunes, con lo que se está rectificando el tradicional principio de territorialidad que ha venido circunscribiendo sus competencias dentro de los límites territoriales administrativos⁶.

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, reconoce la contribución real de las corporaciones locales al cumplimiento de objetivos globales –no tanto internacionales en sentido estricto– como, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda Global 2030. Las entidades locales están implicadas en la implementación de los objetivos globales con la gestión de sus competencias propias y la prestación de los servicios públicos

5. Lo concluye García Ureta (2023: 51), quien apela, en este ámbito, al respeto a la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, que prevé que las entidades locales pueden, en las condiciones previstas por las leyes, cooperar con las entidades locales de otros Estados (art. 10.3 de la Carta Europea). En sentido parecido, Durán Ruiz (2023: 140-141) entiende que antes de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, no había dudas sobre la competencia de las entidades locales para actuar en el campo de la cooperación para el desarrollo, “ya que la LRBRL [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local] realizó un diseño competencial muy abierto y general en la atribución de las competencias a los municipios” (p. 140).

6. El nuevo rol de los municipios en lo que ella denomina “espacio global emergente” lo describe a la perfección Malaret García (2006); en el mismo sentido, desde la óptica del derecho internacional, Jiménez García (2023).

municipales. Gran parte de las materias en las que los municipios ostentan competencias propias de acuerdo con la Ley 7/1985, de 2 de abril, están relacionadas con los ODS, los cuales les incumben de manera directa. En este sentido, el Plan de Acción del Gobierno de España “Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible” (2018)⁷ —que recoge el compromiso de los Gobiernos locales formulado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)— opta por la “localización” de los objetivos de desarrollo como “proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el logro de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho. La localización guarda relación sobre cómo los gobiernos locales y regionales pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción ‘desde abajo’, y cómo los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local” (punto 5.2).

Y ello porque la transversalidad de las acciones indispensables para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, y asimismo del impacto de sus logros, supera los límites de los términos municipales; los beneficios ambientales y sociales son supramunicipales y habrán de serlo de igual forma las acciones estratégicas. La realidad de la “localización” —con no pocas incidencias para la subjetividad internacional reservada tradicionalmente a los Estados—⁸ demuestra que las entidades municipales y supramunicipales ostentan un gran potencial para impulsar acciones transversales concretas y contribuir a los objetivos globales en entornos de proximidad.

La mayoría de las veces tales acciones se llevan a cabo en colaboración en red con otros municipios, es decir, a través de redes de colaboración y colaborativas entre entidades locales de distintos Estados, o sea, de “redes globales”. La idea de red es clave en la localización de la acción exterior en el espacio global actual⁹, esto es, en el denominado “espacio glocal”¹⁰.

7. Así la considera el mencionado Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030.

8. Véase *in totum* Jiménez García (2023), quien también se plantea si vamos hacia un “municipalismo jurídico-internacional” (pp. 240 y ss.)

9. La idea común de red la enfatizan Malaret García (2006), Velasco Caballero (2017), Cánals Ametller (2023), Jiménez García (2023), Manfredi (2024).

10. El término “glocal” es originario del sociólogo Roland Robertson, quien acuñó el término “glocal” en su libro *Globalization. Social Theory and Global Culture* (1992), a partir de la conclusión de que lo local y lo global no se excluían, sino que se complementaban. Propuso el neologismo “glocalización” en substitución de “globalización”, entendiendo que el proceso de interconexión mundial no comporta una disolución de los localismos, sino una articulación consciente de lo local y lo global.

Es remarcable el entramado de conexiones intermunicipales que se están articulando para compartir experiencias y buenas prácticas en un sistema de redes nacionales y supranacionales. La implementación de políticas públicas y acciones orientadas a afrontar problemas complejos de la sociedad actual exige actuar en red para el intercambio de experimentación y la suma de acciones que sean exportables a otros territorios con situaciones geográficas, económicas o poblacionales similares. Son muchas, en los últimos años, las redes de municipios creadas para el cumplimiento colaborativo de objetivos globales, desde redes de ciudades circulares —para la aplicación de la economía circular a los desafíos urbanos actuales— hasta la más reciente “Coalición de ciudades por los derechos digitales”¹¹; y “hasta 200 redes que contribuyen a institucionalizar la perspectiva local de la globalización”¹².

En nuestro caso particular, nos situamos ante un contexto propicio para una gestión local colaborativa, que exige promover fórmulas de gestión conjunta para articular la colaboración que las corporaciones locales puedan entablar. Nada impide, siempre desde la voluntariedad, que distintos Gobiernos locales puedan colaborar en la adopción de políticas públicas para la cooperación internacional al desarrollo sostenible, mucho más gracias a unas modernas relaciones interadministrativas que permiten y facilitan el uso de las nuevas tecnologías y la digitalización, a partir de la gestión local conjunta mediante plataformas digitales¹³. Esta nueva gestión local colaborativa supera las fronteras nacionales y habrá de permitir una más amplia cooperación internacional para el desarrollo desde la acción cooperante a distancia que facilita el uso de medios digitales. La digitalización ha de propiciar e, incluso, mejorar los resultados de la acción exterior de cooperación de los Gobiernos locales.

En este mismo marco, a casi nadie extraña la expresión “ciudades globales”, procedente de otras disciplinas sociales distintas a la jurídica, pero a la que recurre también parte de nuestra doctrina en los últimos años. Las ciudades globales se caracterizan por su estrecha interacción más allá de las fronteras de los Estados, en la ejecución de compromisos internacionales¹⁴. Incluso se habla de “planeta urbano”¹⁵.

A partir de este panorama y de los antecedentes normativos existentes, el presente trabajo sintetiza las concretas previsiones legales relativas

11. Consultable en <https://citiesfordigitalrights.org/>.

12. Manfredi (2024: 10).

13. Canals Ametller (2023).

14. Velasco Caballero (2017), Jiménez García (2023), Manfredi (2024).

15. La expresión es de Manfredi (2024: 5, 10).

a la cooperación internacional para el desarrollo de los Gobiernos locales –o, mejor dicho, de los entes o entidades locales, según la terminología utilizada por el legislador– que prevé la Ley 1/2023, de 20 de febrero. Incluye, además, algunas consideraciones críticas sobre el texto legal, que sintetizo a continuación.

2. Algunas consideraciones críticas sobre la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global

2.1. Sobre la técnica legislativa y la calidad normativa del texto legal

La primera consideración crítica de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, se refiere a la técnica legislativa utilizada y, más en concreto, al incremento de la densidad normativa del texto legal si lo comparamos con el de la Ley 23/1998, de 17 de julio. El exceso en la densidad normativa podría estar justificado por la extensión actual de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo que ahora se regula, la cual abarca múltiples políticas sectoriales de competencia de los distintos niveles de Administración pública, según la descripción incluida en el artículo 1, apartados 2 y 3¹⁶.

La densidad excesiva es predictable tanto del preámbulo como del conjunto del articulado, si bien no son más que 46 los preceptos de la ley vigente. Pese a ser pocos los artículos, la mayoría contienen largas explicaciones del contenido normativo con largas frases y muchas reiteraciones, con extensos y enrevesados párrafos¹⁷, hecho que difumina las reglas del régimen jurídico de la política española de cooperación para el desarrollo que la nueva ley establece. Ejemplo claro de ello es el citado artículo 1, que, más que un precepto legal, es una auténtica descripción justificativa de la parte dispositiva del texto que debería constar en el preámbulo. Otros preceptos son programáticos sin apenas reglas jurídicas, lo que hace pensar que el texto ha sido influenciado por las estrategias nacionales e internacionales existentes, que ordenan las políticas sectoriales que la reciente ley reúne en la política más general de cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la

16. Sobre la evolución de la política pública de cooperación internacional al desarrollo en España y del concepto mismo, véase, entre otros, Durán Ruiz (2023: 19 y ss.).

17. En el mismo sentido, García Ureta (2023: 94), quien recoge las críticas a la técnica legislativa utilizada en la redacción del texto del anteproyecto de ley realizadas por el Consejo de Estado en el Dictamen 718/2022.

solidaridad global¹⁸. Asimismo, son criticables las constantes referencias en los preceptos a instrumentos internacionales de corta vigencia, como es el caso de la Agenda 2030, lo que implica cierta provisionalidad o temporalidad de las previsiones legales.

A mi parecer, la redacción del articulado parece obviar el cumplimiento de las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros en el año 2005¹⁹, aunque en la Memoria de Evaluación del Impacto Normativo que consta en el expediente del proyecto de ley se afirma que se han seguido en la elaboración del texto.

En concreto, y sin entrar en el detalle analítico, las Directrices señalan, en relación con la redacción de la parte expositiva y la parte dispositiva del anteproyecto de ley, que se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas, en particular en la exposición de motivos. En la redacción del articulado, los criterios orientadores básicos son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; y cada enunciado, una idea. Además, los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, porque el lugar adecuado para ellas es la parte expositiva de la disposición. Por último, el lenguaje debe ser claro y preciso, de nivel culto, pero accesible para la ciudadanía.

De la lectura de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, en su integridad, puede concluirse, sin grandes discrepancias, que el texto definitivo no se adecua a los mencionados criterios de técnica normativa.

La segunda consideración crítica tiene relación con la calidad normativa del texto legal, esto es, la calidad en términos de los posibles impactos que la aplicación efectiva del articulado de la disposición legislativa tenga en los destinatarios, sean personas físicas, jurídicas o, incluso, Administraciones públicas. En este caso, la búsqueda de la calidad exige la previa evaluación *ex ante* de los posibles impactos del contenido normativo proyectado en los sujetos afectados; en particular, en el supuesto que nos ocupa, en los Gobiernos locales y su política y acción en el ámbito de la cooperación y, asi-

18. Véase, por ejemplo, la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024.

19. Publicadas mediante Resolución de 28 de junio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, las cuales tienen como objetivo fundamental "lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones. Se trata de una herramienta que permite elaborar disposiciones con una sistemática homogénea y ayuda a utilizar un lenguaje correcto que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos".

mismo, en la efectividad real del régimen jurídico propuesto —y, aprobado finalmente— en los países destinatarios de la cooperación internacional al desarrollo sostenible y la solidaridad social.

Y, aunque la efectividad de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, habrá de ser evaluada, de acuerdo con el artículo 8 de la misma ley, la evaluación a la que esta obliga no se trata en sentido estricto de una evaluación de impacto normativo *ex post*, sino de la evaluación de la implementación de la política pública concreta. A ello me referiré en el apartado final de este trabajo.

Como es conocido, en los últimos años en España se han ido adoptando una serie de medidas legales tendentes a pautar los procesos prelegislativo y reglamentario, de una forma desconocida con anterioridad y debido a la influencia directa de las políticas y estrategias europeas relativas a la mejora regulatoria (*Better&Smart Regulation*). En tiempos más recientes, la atención se está centrando en los efectos externos del derecho positivo y en su efectividad real en el conjunto de la sociedad, ante una creciente preocupación por las incidencias sociales y ambientales negativas generadas por una deficiente regulación normativa. Téngase en cuenta que la efectividad normativa se identifica con las consecuencias reales de las reglas jurídicas sobre el comportamiento social, es decir, de la aplicación de la legislación, que no solo influye en la seguridad jurídica; influye en la confianza en las instituciones públicas y en el logro de los intereses generales, los cuales pueden ser, como venía diciendo, globales.

Entre nosotros, la introducción del instrumento de la evaluación del impacto normativo en el procedimiento de elaboración de normas jurídicas, como técnica de garantía de efectividad de las mismas, se efectúa en el ámbito de la Administración General del Estado como un documento específico del expediente normativo mediante el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, sustituido por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo²⁰ (MAIN en lo sucesivo).

Pero la MAIN solo será relevante si está precedida de un proceso real de evaluación de las incidencias del concreto proyecto normativo en el sector o los sectores de la población destinataria de este. De lo contrario, no será más

20. Una vez aprobada la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que modificó la Ley del Gobierno 50/1997, de 27 de noviembre, en desarrollo de las previsiones del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a los principios de buena regulación.

que un informe que justifique una determinada redacción formal legislativa o reglamentaria. Sin embargo, así sucede en demasiadas ocasiones.

Repetidas veces la evaluación del impacto normativo consiste en el cumplimiento de un mero trámite del procedimiento de elaboración de disposiciones generales —que, por otra parte, no alcanza a las iniciativas y los proyectos legislativos una vez han entrado en el Parlamento—, y no en un auténtico proceso de análisis que acompañe a la iniciativa normativa hasta ser aprobada; su ausencia o insuficiencia pocas veces conlleva la nulidad de la norma jurídica. Esta falta de análisis es más común en los proyectos de disposiciones relativas a derechos sociales o que inciden en segmentos vulnerables de la población y, más aún si cabe, cuando se trata de evaluar las incidencias que las iniciativas normativas pueden ocasionar a otras Administraciones públicas, más allá del mero análisis jurídico de la afectación de las competencias constitucional y estatutariamente previstas. Y ello porque la evaluación, desde sus inicios, se viene enfocando en objetivos económicos y en el cómputo de los trámites y correspondientes cargas administrativas que el proyecto normativo conlleva para las empresas y, en menor medida, para la ciudadanía.

En mi opinión, las anteriores críticas son extensibles a la MAIN que acompaña al anteproyecto de ley que nos ocupa, la cual adolece de una falta clara de análisis previo, quizás por la dificultad de obtener la información y los datos empíricos necesarios para ello.

A grandes rasgos, la evaluación *ex ante* del impacto normativo del anteproyecto de ley en materia de cooperación al desarrollo incluye la valoración de las opciones de regulación, así como la adecuación del texto de la propuesta legal a los principios de buena regulación enumerados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo del anteproyecto de ley, con fecha de 4 de mayo de 2022²¹, se afirma que la mejor opción de regulación —en oposición a una simple modificación de la ley anterior— era abordar la redacción de un nuevo texto: “la mejor alternativa sobre la base de la previsión de las Directrices de Técnica Normativa (en adelante, DTN) aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, ya que, con carácter general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones” (p. 3).

21. Elaborada con arreglo a la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, de acuerdo con la disposición adicional primera del mencionado Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la MAIN.

En la misma MAIN, en lo que se refiere a la adecuación del anteproyecto a los principios de buena regulación, se asevera que es coherente con ellos: “De lo expuesto en los apartados anteriores se pone de manifiesto el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia. El anteproyecto de ley es acorde al principio de proporcionalidad, al contener la regulación imprescindible para la consecución de los objetivos perseguidos e, igualmente, se ajusta al principio de seguridad jurídica, pues se ha garantizado su coherencia con el resto del ordenamiento. En cuanto al principio de transparencia, la norma identifica claramente su propósito y ofrece en su exposición de motivos una explicación de su contenido. Finalmente, en relación con el principio de eficiencia, la norma genera las mínimas cargas administrativas y persigue la máxima racionalidad en la utilización de los recursos públicos” (p. 4). Por cierto, aunque en algunos preceptos de la ley vigente se remite a la simplificación burocrática para el caso de la acción de cooperación de los Gobiernos locales, la MAIN no se refiere a ello en ningún apartado.

Además, la evaluación de impacto prospectiva ha de analizar los posibles impactos del proyecto normativo. En este sentido, la MAIN del anteproyecto de ley que nos ocupa afirma que su articulado tendrá impactos sectoriales positivos; así, el impacto normativo desde la perspectiva de la igualdad de género se considera positivo²²; como favorables se consideran los impactos que producirá para la infancia y la adolescencia y en materia de igualdad de oportunidades, así como tendrá incidencias favorables de carácter social y medioambiental “por razón de su propia naturaleza”.

2.2. Sobre las expresiones utilizadas en el articulado: “entes locales” y “entidades locales”, pero nunca “Gobiernos locales”

En este breve apartado la crítica es a la terminología utilizada en el texto de la Ley 1/2023, de 20 de febrero; en particular, a la ausencia de referencia

-
22. Si bien se reconoce lo siguiente:

“No obstante, en la norma no se puede descender a fijar ninguna medida concreta. Y, en consecuencia, no es posible incluir en esta MAIN una valoración de impacto en materia de género, pretendiendo señalar ahora una teórica situación actual de partida para determinar luego cuales han sido las posibles mejoras producidas tras la aprobación de la ley, sino que el texto en elaboración establece cuál ha de ser la necesaria aplicación del principio de igualdad de género en todas y cada una de las acciones y programas de la cooperación española que se realicen en su aplicación.

Será luego, en cada uno de estos programas, proyectos y acciones de la cooperación para el desarrollo sostenible, donde aparecerá incluida una metodología concreta de valoración de los impactos conseguidos para esta dimensión de género. Es decir, análisis de: situación de partida, de indicadores y de resultados obtenidos” (p. 32).

a la expresión “Gobiernos locales” y a lo que ella (la ausencia) implica. Las referencias son siempre con carácter general a los “entes locales” o a las “entidades locales”, sin que, por otra parte, se aluda a los municipios más que una sola vez, en concreto cuando se menciona la Federación Española de Municipios y Provincias; utiliza tan solo el adjetivo “municipal” cuando hace referencia a los Fondos de Cooperación.

Más en concreto, en el artículo 35 —el precepto específico relativo a los entes locales— se enumeran únicamente las Administraciones locales territoriales, es decir, los ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares, sin aludir a las entidades locales de base institucional que, en su caso, puedan constituir aquellas, como, por ejemplo, áreas metropolitanas, consorcios o mancomunidades y, por supuesto, “las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las comunidades autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía”, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Ello genera ciertas dudas y el interrogante de si el reconocimiento expreso de las facultades de cooperación internacional para el desarrollo se limita a las Administraciones locales que enumera la Ley 1/2023, en la misma línea que lo hizo en su momento la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado. Sea dicho de paso que la Ley 2/2014, de 25 de marzo, utiliza siempre la expresión “entidades que integran la Administración local”.

Es sabido que el origen de la expresión “Gobiernos locales” debemos situarlo algunos años después de la aprobación de la Constitución con el reconocimiento de la dimensión política de las corporaciones locales, más allá de su dimensión administrativa. La legitimidad democrática de los órganos del Gobierno municipal les permite elaborar políticas públicas propias en la esfera de sus competencias, ampliada a través del concepto de autonomía local²³.

Pues bien, la ausencia de la locución “Gobiernos locales” en la Ley 1/2023, de 20 de febrero, es criticable, como asimismo lo es la falta de referencia a los Gobiernos autonómicos, pues la ley utiliza siempre la más genérica de “comunidades autónomas”. Sorprende tal ausencia cuando se trata de establecer el régimen jurídico de una política pública que incluye otras políticas sectoriales de competencia de otras instancias gubernamentales distintas a la del Estado. Dicho de otra forma, pese a ser un texto legal de alto contenido político, la terminología utilizada parece obviar los órganos competentes para la toma de decisiones de esa naturaleza.

23. Díez Sastre (2019: 116).

3. Las entidades locales en la Ley 23/1998, de 7 de julio: principios rectores de su actuación como actores de la cooperación internacional para el desarrollo

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo fue la primera ley que reconoció a las entidades locales y a las comunidades autónomas la posibilidad de realizar actividades de cooperación internacional para el desarrollo en el marco de la política del Estado. También parte importante de las leyes autonómicas en esta materia, con distintas expresiones y fórmulas normativas, se han venido refiriendo a la actuación de las Administraciones locales como actores cooperantes²⁴.

Sin embargo, la Ley de 1998 se refería en muy pocas ocasiones a la actuación de las entidades locales en este ámbito. Tan solo contemplaba su participación en el Capítulo III, relativo a “los órganos competentes en la formulación y ejecución de la política española de cooperación internacional para el desarrollo”, y, más en concreto, en el artículo 20, sobre la “cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades locales”.

En estos apartados se mencionaba la facultad de las comunidades autónomas y de las entidades locales para realizar acciones de cooperación internacional para el desarrollo, como “expresión solidaria de sus respectivas sociedades”, cooperación que debía inspirarse en los principios, objetivos y prioridades establecidos en la sección 2.^a del capítulo I de la ley (art. 20.1), es decir, en los principios que regían en aquel momento la política pública de España en el sector de la cooperación al desarrollo, en particular: a) el reconocimiento del ser humano en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último de la política de cooperación para el desarrollo; b) la defensa y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad para mujeres y hombres y, en general, la no discriminación por razón de sexo, raza, cultura o religión, y el respecto a la diversidad; c) la necesidad de promover un desarrollo humano global, independiente, participativo, sostenible y con equidad de género en todas las naciones, procurando la

24. García Ureta repasa la variedad de enfoques autonómicos existentes hasta 2023 y concluye que el reconocimiento específico de una competencia local sobre la cooperación al desarrollo se suele realizar de “una manera genérica o tangencial, vía la pertinente colaboración o como agentes” de la cooperación (p. 56). La Ley autonómica que menciona una competencia municipal en materia de cooperación al desarrollo es la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, cuyo art. 17.1.37 incluye como competencia propia la de “Planificación, ordenación y gestión de políticas en materia de cooperación para el desarrollo”. Recoge esta singularidad García Ureta (2023: 54-59 y ss.).

aplicación del principio de corresponsabilidad entre los Estados, en orden a asegurar y potenciar la eficacia y la coherencia de las políticas de cooperación al desarrollo en su objetivo de erradicar la pobreza en el mundo; d) La promoción de un crecimiento duradero y sostenible de los países acompañada de medidas que promuevan una redistribución equitativa de la riqueza para favorecer la mejora de las condiciones de vida y el acceso a los servicios sanitarios, educativos y culturales, así como el bienestar de sus poblaciones" (art. 2).

En lo que atañe a la gestión de la política pública de cooperación, la actuación de los Gobiernos locales se regía por los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refería el artículo 15.1 de la misma ley²⁵, así como el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos (art. 20.2). A este respecto, la doctrina ha señalado que el reconocimiento de la autonomía presupuestaria y de la autorresponsabilidad de las entidades locales en el desarrollo y la ejecución de las acciones de este tipo de cooperación internacional también implica que "los límites territoriales se han debilitado y no evidencian necesariamente el interés local, este se proyecta mucho más allá"²⁶.

Así pues, hasta hace poco, dichos principios ordenaban la gestión de las comunidades autónomas y de las entidades locales en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, además de los relacionados en la citada sección 2.^a del capítulo I de la ley.

En cuanto a la participación de las entidades locales en la organización institucional creada a los efectos de la cooperación, la Ley 23/1998, de 7 de julio, no la contemplaba en la regulación de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, como órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecutaran gastos computables como ayuda oficial al desarrollo (art. 23.1). Tan solo contenía una remisión reglamentaria para la regulación de la composición y del funcionamiento de la Comisión, con el mandato de garantizar la presencia e intervención de las comunidades autónomas, las entidades locales o aque-

25. Art. 15.1: "A las Cortes Generales corresponde establecer cada cuatro años, en la forma y modo que se determine y a propuesta e iniciativa del Gobierno, las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. A tal efecto, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales, con anterioridad a su aprobación, la propuesta de Plan Director plurianual al que se refiere el artículo 8 para su debate y dictamen".

26. Malaret García (2006: 93).

llas instancias de coordinación supramunicipal en quienes estas delegaran (art. 23.3).

4. Política(s) pública(s) de cooperación internacional, cooperación descentralizada y Gobiernos locales en la Ley 1/2023, de 20 de febrero

4.1. Política(s) pública(s) de cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la solidaridad global. El principio de coherencia

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, como indica su rúbrica, tiene como objeto la regulación del régimen jurídico de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, entendida como “aquella que define los principios, objetivos, prioridades, instrumentos y recursos que España despliega, como política pública, a través de su acción exterior para contribuir, de manera coherente y en todas sus dimensiones, a las metas globales de desarrollo sostenible establecidas por las Naciones Unidas, en la actualidad la Agenda 2030, la Agenda de Financiación del Desarrollo Sostenible, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, el Acuerdo de París en el ámbito climático, la Unión Europea y otras instancias multilaterales, y la estrategia española de desarrollo sostenible en su dimensión exterior” (art. 1.2).

Como ha notado de forma acertada algún autor, la nueva ley “renuncia a incorporar objetivos generales propios para enmarcar plenamente su política de cooperación dentro de los ODS de las Naciones Unidas y la Agenda 2030, así como las políticas de la UE que responden a la consecución de los ODS pero también a sus propios objetivos de política exterior, incluyendo muy especialmente la política comercial. Se echan en falta objetivos propios de la política española de cooperación al desarrollo en esta ley, ya que los intereses de España, sus ámbitos geográficos de actuación y sus prioridades nunca se han alineado plenamente con los de la Unión Europea”²⁷.

Por otra parte, como he avanzado con anterioridad, y tomando en consideración el marco de cooperación europeo, no deja de sorprender la amplitud con la que se describe la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Parece ser una política pública que integra el resto de las políticas internas y externas que puedan tener alguna repercusión en los paí-

27. La afirmación es de Durán Ruiz (2023: 119).

ses destinatarios de las acciones cooperantes. Esta amplia política pública del Estado se despliega a través de lo que la misma ley define como “el sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible”, el cual comprende al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a las comunidades autónomas y los entes locales, “así como a los marcos de gobernanza y formas de colaboración entre dichas Administraciones en el marco de sus respectivas competencias, y con otros actores públicos, privados y de la economía social, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil” (art. 1.3).

En consecuencia, para la efectividad real de la política de cooperación española para el desarrollo, todas las políticas sectoriales que integra y, en particular, las vinculadas a los requerimientos contemporáneos de sostenibilidad y de solidaridad del desarrollo global, están sujetas al principio transversal de coherencia entre ellas y entre las acciones del Estado con el resto de las Administraciones públicas, incluidas las entidades locales, desde el respeto de las respectivas competencias y capacidades (art. 3)²⁸.

La política pública de cooperación incluye, además, el cumplimiento de los compromisos multilaterales y de los acuerdos adoptados en el seno de la Unión Europea, entre ellos la destinación de al menos el 0,7 % de la renta nacional bruta a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), conforme a los criterios contables acordados en el seno de la OCDE, en el horizonte del año 2030, con objetivos intermedios fijados a través de los Planes Directores de la Cooperación Española. Para alcanzar tal objetivo se contemplarán, a través de una planificación indicativa plurianual, las asignaciones necesarias en los Presupuestos Generales del Estado basadas en las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio. Para el cálculo del cumplimiento del citado objetivo se tendrán también en consideración las aportaciones presupuestarias realizadas a la AOD por las comunidades autónomas, los entes locales y otras entidades públicas, de acuerdo con el principio de colaboración entre Administraciones públicas (art. 1.5 y 1.6).

Al principio elemental de coherencia entre las políticas sectoriales y entre los trabajos para su implementación de las distintas instituciones públicas cooperantes se suman otros principios que asimismo inspiran la cooperación para el desarrollo, en concreto aquellos que rigen la actuación del conjunto de Administraciones públicas que forman parte del sistema.

28. Un principio de coherencia que también contemplaba la citada Ley 23/1998, de 7 de julio, en el art. 4, aunque sin que se dotara de contenido real (Malaret García, 2006: 91): “2. Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de las respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vía de desarrollo”.

Son los principios de eficiencia y eficacia vinculados a la Acción Exterior del Estado, a partir de los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, esto es: “protagonismo nacional de los países socios en la definición de prioridades del desarrollo; asociaciones para el desarrollo inclusivas, con transparencia y responsabilidad mutua; orientación a resultados, y, en los marcos internacional, europeo y español, con comunidades autónomas y entes locales, una adecuada coordinación, complementariedad y división del trabajo, así como la progresiva armonización y simplificación de los procedimientos de gestión desde el respeto a la autonomía para la fijación de objetivos y el desarrollo de políticas propias dentro de sus competencias” (art. 2.4).

4.2. La acción de los Gobiernos locales en el sistema español de cooperación para el desarrollo: la cooperación descentralizada

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, afirma que la política pública de cooperación internacional para el desarrollo, diferenciada de la política exterior desde la Ley 23/1998, de 7 de julio, se ha ido institucionalizando en España con el impulso del Congreso de los Diputados y el Senado, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, incorporando a las comunidades autónomas y los entes locales, por lo que uno de sus rasgos característicos sigue siendo el carácter descentralizado de la cooperación (Preámbulo, apartado I).

El carácter descentralizado de la cooperación al desarrollo “representa un activo del sistema en tanto que le otorga un carácter más plural, descentralizado y abierto a la participación de los diferentes territorios y la sociedad. A ello se suma la activa participación de universidades, sindicatos y otras entidades. Esta pluralidad de actores y visiones es sin duda una de sus fortalezas, pero también plantea desafíos de coordinación, complementariedad y gobernanza del sistema” (Preámbulo, apartado II).

Por tanto, acorde con el modelo de descentralización territorial y gubernamental de España, la cooperación internacional vigente puede calificarse de “cooperación descentralizada”, sin que quepa ninguna duda de que los Gobiernos locales son titulares de facultades en este ámbito de política pública. La política de cooperación de las entidades locales contribuye al logro de los objetivos de la política española de cooperación al desarrollo, esto es, de objetivos globales.

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, reconoce “el importante papel de la cooperación de las entidades locales en el sistema de la cooperación española para el desarrollo sostenible y la solidaridad global a partir de su trayectoria y capacidad de generar alianzas, movilizar a los actores y las capacidades económicas y sociales y el conocimiento experto, así como el de las propias administraciones locales, en las áreas en las que gozan de competencias y capacidades, y promover la participación social y la democracia en el ámbito local. Los actores estatales del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible promoverán la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos para favorecer dicho objetivo. Esta cooperación podrá ejercerse también a través de fondos municipales de cooperación o de otras entidades” (art. 37).

Es relevante cómo la nueva ley diferencia el papel de los Gobiernos locales del de las comunidades autónomas en el campo de la cooperación. Así, el artículo 37 aquí transscrito reconoce a las entidades locales “cuatro características que no son menores, caso de: 1) la trayectoria y capacidad de generar alianzas, 2) movilizar a los actores, 3) las capacidades económicas y sociales y 4) el conocimiento experto. Ninguna de estas es objeto de mención en el caso de las Comunidades Autónomas, destacando que ha sido en el ámbito local en el que se han pergeñado tradicionalmente actuaciones en materia de COD. Así como en el supuesto de las Comunidades Autónomas se insiste en la ‘singularidad’ de esta política, tratándose de las Entidades Locales de destaca su experiencia práctica para trazar vínculos y activar todo tipo de actuaciones”²⁹.

En concreto, la cooperación descentralizada “es el conjunto de programas, proyectos y acciones en materia de cooperación para el desarrollo sostenible que se realiza desde las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, y la que desarrollan los entes locales y forales (ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares), que la Ley vigente reconoce de manera expresa. La cooperación descentralizada es una de las señas de identidad y fortalezas de la cooperación al desarrollo sostenible española y expresión solidaria de sus respectivas sociedades que supone una importante contribución a un sistema de cooperación más democrático y a la buena gobernanza desde la complementariedad y la corresponsabilidad, y del papel de estas Administraciones en el sistema español de cooperación para el desarrollo, reconocidas a través de esta ley y de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado” (art. 35.1). Por ello, se impulsarán el diálogo y la colaboración con los actores de la cooperación descentralizada en torno a los principios, objetivos

29. Lo señala García Ureta (2023: 59).

y prioridades establecidos en la ley, a fin de promover una cooperación más coordinada y eficaz y la participación de la cooperación descentralizada en la planificación e implementación de la cooperación española (art. 35.2).

En este sistema, la política de cooperación de los Gobiernos locales deberá respetar en su ejercicio las líneas generales y directrices básicas establecidas por las Cortes Generales, lo prescrito en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, así como el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos (art. 35.3).

Además, la Administración General del Estado y los organismos públicos dependientes deberán promover la participación de la cooperación descentralizada en alianzas más amplias en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible en los países socios. En este marco, podrán asociar a las comunidades autónomas y los entes locales, a partir de sus especialización y capacidades, a las actividades que desarrolle en el ámbito de iniciativas y programas de la Unión Europea y de otros organismos multilaterales (art. 35.4). En aras de una mayor eficacia de su actividad en los países socios, los Gobiernos locales, como actores de la cooperación descentralizada, contarán con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en materia de información, programación e implementación de sus programas y proyectos. Se impulsará el reconocimiento internacional del que goza la cooperación descentralizada para promover otros tipos de cooperación, incluida la cooperación triangular (art. 35.5).

Las entidades locales, junto con las comunidades autónomas, de forma directa o a través de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, centros educativos y universidades, podrán realizar también tareas de educación para el desarrollo sostenible y la denominada “ciudadanía global”, para lo que la Ley de 2023 les reconoce “especial capacidad” (art. 35.6).

Si bien, como ha señalado algún otro autor, la cooperación descentralizada “es tanto una particularidad de la cooperación española, como una de sus principales fortalezas”, aportándole un carácter más plural, diverso y mayores activos y capacidades, es asimismo verdad que no presenta solo aspectos positivos, siendo la falta de coordinación entre los actores cooperantes la que centra las críticas³⁰.

30. En concreto, Durán Ruiz (2023: 127 y ss.), quien señala que entre los aspectos negativos de la cooperación descentralizada también se encuentran la falta de recursos humanos, en particular de las entidades municipales, la focalización de la cooperación local en algunos países

4.3. La representación de los Gobiernos locales en la organización de la cooperación española

La organización institucional de la cooperación española está integrada por el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El Consejo Superior es el órgano del Gobierno para la coordinación general de todas las entidades del sistema español de cooperación al desarrollo dentro de la Administración General del Estado que ejecutan programas, proyectos y acciones de cooperación para el desarrollo sostenible, y vela por la aplicación de los principios contenidos en la Ley 1/2023 con enfoque de conjunto del Gobierno. Asimismo, asegura la participación, deliberación y consulta con otros actores del sistema de la cooperación española; en concreto, para el caso de la representación de las entidades locales, se contempla la participación en el Consejo de representantes de los fondos de solidaridad o de redes de entes locales que ejecutan ayudas oficiales al desarrollo (art. 28.1).

La Conferencia Sectorial es el órgano de participación, diálogo, coordinación, concertación y colaboración en materia de cooperación de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades con estatuto de autonomía. Tiene por finalidad contribuir a una actuación más eficaz, coherente, coordinada y complementaria de las distintas Administraciones públicas que ejecuten programas, proyectos y acciones en el ámbito de la cooperación (art. 30.1). Forman parte de la Conferencia Sectorial la persona titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que la preside, y los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las comunidades autónomas y de las ciudades con estatuto de autonomía, competentes en materia de cooperación para el desarrollo sostenible global. Asimismo, podrán asistir, sin ostentar por ello la condición de miembros, dos representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias, que deberán ser cargos electos. Uno de ellos representará a los Fondos de Cooperación y Solidaridad de los entes locales, a propuesta de los mismos Fondos (art. 30.2). La Comisión Permanente de la Conferencia Sectorial deberá asegurar la participación de las comunidades autónomas y los entes locales en la elaboración del Plan Director y en la definición de sus prioridades, así como

iberoamericanos y la dispersión de las ayudas, aunque se basa en un informe de la Federación Española de Municipios y Provincias del año 1991 (p. 129).

incorporar la contribución de las comunidades autónomas y los entes locales a la elaboración de las Comunicaciones anuales de Cooperación, a los Marcos de Asociación y Alianzas País para el desarrollo sostenible; a los Marcos de Asociación Estratégica Multilateral; y las Estrategias Temáticas para el Desarrollo Sostenible, en favor de una mayor colaboración, coordinación, complementariedad y coherencia (art. 30.3, letras b. y c.).

Por último, y sin duda la organización más conocida, resalta la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como agencia estatal adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. La Agencia es la responsable del fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución de las políticas públicas de la cooperación española para el desarrollo sostenible, acción humanitaria y educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global. Todo ello sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas y los entes locales y las asignadas a otros departamentos ministeriales y a otros organismos especializados de acuerdo con esta ley (art. 31.1).

5. Los principios y los marcos de la cooperación internacional de las entidades locales en el sistema de cooperación española

5.1. Los principios de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado

La mención expresa a los principios de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, responde a la obligación de los Gobiernos locales de respetar sus previsiones en las acciones de cooperación internacional para el desarrollo, de acuerdo con el artículo 35.3 de la Ley 1/2023, de 20 de febrero; o sea, las entidades locales son actores de la Acción Exterior del Estado, con obligaciones específicas en este ámbito³¹.

De acuerdo con la Ley 2/2014, de 25 de marzo, son sujetos de la Acción Exterior del Estado los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los órganos administrativos, instituciones y entidades que, en el ejercicio de sus propias competencias, actúan y se proyectan en el exterior (art. 5.1)³².

31. Véase, en concreto, la citada Estrategia de Acción Exterior, 2021-2024, en la que se destaca que la acción exterior exige un mayor diálogo del Estado con las comunidades autónomas y las entidades locales.

32. García Ureta (2023: 58) considera que la generalidad con la que se expresa la Ley 2/2014, de 25 de marzo, "no conduce a una interpretación reduccionista de la capacidad de los Entes locales para actuar en el exterior. Abona esta exégesis el tercer párrafo del art. 11.1, cuando sujetamente

Como el resto de los sujetos, las entidades locales mantendrán informado al Ministerio de Asuntos Exteriores de las propuestas sobre viajes, visitas, intercambios y actuaciones con proyección exterior, para que este departamento ministerial pueda informar y, en su caso, emitir recomendaciones motivadas sobre la adecuación de la propuesta de actuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno y los instrumentos de planificación correspondientes. El Ministerio de Asuntos Exteriores comunicará al ministerio competente en materia de Hacienda y de Administraciones Públicas la información recibida de las comunidades autónomas y entidades locales (art. 5.2). El Ministerio de Asuntos Exteriores prestará a los órganos constitucionales y al conjunto de Administraciones públicas, incluidas las corporaciones locales, información y apoyo para su proyección exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, y en el marco de los principios rectores de la Política Exterior y la Acción Exterior del Estado (art. 5.3).

En concreto, las actividades que las entidades locales, así como las comunidades autónomas, realicen en el exterior en el marco de las competencias que les sean atribuidas por la Constitución, por los estatutos de autonomía y las leyes, deberán respetar los principios establecidos por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, y se adecuarán a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno (art. 11.1). Las entidades que integran la Administración local estarán sujetas a los instrumentos de planificación de la acción exterior que determinen sus respectivas comunidades autónomas, los cuales, cuando definan directrices de actuación propias de la Política Exterior del Estado o se inserten en el ámbito de las relaciones internacionales de España, se adecuarán, a su vez, a los instrumentos de planificación del Estado en el ejercicio de sus facultades de coordinación en este ámbito (art. 11.2). Las entidades locales podrán celebrar acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando así lo prevea el propio tratado, les atribuya potestad para ello y verse sobre materias de su competencia. Asimismo, podrán celebrar acuerdos no normativos con los órganos análogos de otros sujetos de derecho internacional, no vinculantes jurídicamente para quienes los suscriben, sobre materias de su competencia. El Ministerio de Asuntos Exteriores informará, con carácter

a aquellas entidades a los instrumentos de planificación de la acción exterior que determinen sus respectivas Comunidades Autónomas". También la abona el art. 35.3, cuando "prevé que el Ministerio de Asuntos Exteriores recabe e integre, en su caso, las propuestas de actuación exterior, entre otros, de las Entidades Locales. Igualmente confirma tal actuación el Informe Anual de Acción Exterior, con participación de los organismos y entidades públicas dependientes de la Administración General del Estado que actúan en el exterior, así como de las Comunidades y ciudades autónomas y Entidades Locales. Lógicamente, el legislador del Estado asume que tal actuación se produce".

previo y de acuerdo con lo que disponga la legislación estatal que regule su celebración, los acuerdos internacionales administrativos y los no normativos que estas Administraciones pretendan celebrar con autoridades u órganos administrativos de un sujeto de derecho internacional (art. 11.4).

Los principios inspiradores de la Política Exterior son el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos (art. 2.1). Y, en particular, los principios rectores de la Acción Exterior del Estado, a los que se someterán también los Gobiernos locales, son los siguientes (art. 3.2): a) unidad de acción en el exterior, entendida como la ordenación y coordinación de las actividades realizadas en el exterior con el objeto de garantizar la consecución de los objetivos de la Política Exterior del Gobierno y la mejor defensa de los intereses de España; b) lealtad institucional, coordinación y cooperación, en cuya virtud la actividad realizada en el exterior por los sujetos de la Acción Exterior del Estado se desenvolverá con respeto a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales y a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior del Gobierno; c) planificación, por la que las prioridades, objetivos y actuaciones de la Acción Exterior del Estado se establecerán en los instrumentos de planificación que se aprueben de conformidad con los procedimientos que se establecen en esta ley; d) eficiencia, por la que, en la ejecución de la Acción Exterior del Estado, se adoptarán las medidas necesarias para asegurar la utilización eficiente, la racionalización y la austeridad en el empleo de los recursos públicos; e) eficacia y especialización, lo que implica que, para lograr la mejor adecuación de los recursos públicos al cumplimiento de los objetivos fijados, la Acción Exterior del Estado incorporará el conocimiento técnico especializado, tanto en su planificación como en su gestión y ejecución; f) transparencia, para la que el acceso a la información relativa a la Acción Exterior del Estado se ajustará a lo que al efecto disponga la normativa que resulte de aplicación; y g) servicio al interés general, por el que la Acción y el Servicio Exterior del Estado se orientarán a la prestación de un servicio público de calidad y a la defensa de los intereses y promoción de la imagen de España, así como a la asistencia y protección de los españoles, y al apoyo a la ciudadanía española y a las empresas españolas en el exterior.

5.2. Los marcos de la acción local cooperante según la Ley 1/2023, de 20 de febrero: cogobernanza, colaboración y diferenciación. La simplificación burocrática

La ley vigente es de aplicación a la acción cooperante de la totalidad de las Administraciones públicas, si bien con pleno respeto al reparto constitutivo

cional y estatutario de competencias, lo que implica el reconocimiento de que tanto los Gobiernos autonómicos como los Gobiernos locales pueden disponer de sus propios principios, objetivos y prioridades en materia de cooperación internacional para el desarrollo, “sin depender de la previa determinación de estos por parte del Estado o de su imposición”³³.

No existe una dependencia en sentido estricto de la política pública del Estado relativa a la cooperación internacional, que, como he comentado, se despliega a través de un sistema institucional de cooperación descentralizada, integrado por el Estado, las comunidades autónomas y los Gobiernos locales, así como del marco de colaboración entre dichas Administraciones con respecto a sus respectivas competencias (art. 1.3). En este plano de colaboración interadministrativa, la Ley 1/2023, de 20 de febrero, establece los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación del conjunto de las Administraciones públicas españolas³⁴, así como los marcos de cogobernanza y colaboración entre las Administraciones y otros actores (art. 1.4, segundo párrafo).

Por tanto, son dos los entornos en los que las distintas instituciones gubernamentales deben diseñar e implementar sus políticas propias de cooperación al desarrollo: un entorno de cogobernanza, lo que implica corresponsabilidad, y un entorno de colaboración, que remite al ya citado principio de coherencia. Según lo indicado con anterioridad, deberá imperar el principio de coherencia entre tales principios, objetivos y prioridades, así como con los distintos marcos de cogobernanza, para la efectividad real de las previsiones del texto legal y el logro de resultados satisfactorios en la cooperación internacional al desarrollo sostenible. A mi parecer, la gobernanza conjunta exige colaboración extrema, en cualquier caso, sin la que no existirá la necesaria y preciada coherencia entre políticas públicas y acciones administrativas.

En relación con las entidades locales, es también relevante el principio de diferenciación que, de forma algo velada, la Ley 1/2023, de 20 de febrero, contempla para las acciones de cooperación al desarrollo de los Gobiernos locales, que deberán atender a las competencias propias de cada entidad local y a sus respectivas capacidades, en particular la capacidad en términos de recursos humanos y la capacidad económica. Emerge así el principio de

33. García Ureta (2023: 102).

34. La vigente ley distingue entre los principios básicos (art. 2.2) y los principios de actuación a partir de los cuales se alcanzarán los básicos (art. 2.3), muchos más y más amplios si se comparan con los principios de la Ley de 1998. Como señala Durán Ruiz (2023: 149), los principios de actuación nos muestran una cooperación al desarrollo “que no solo incorpora nuevos principios, sino también nuevas formas, menos unilaterales y con más cooperación, diálogo y reconocimiento de la complementariedad entre los actores globales y los locales”.

diferenciación, tan característico del marco competencial de las entidades locales, en especial de los municipios.

Por último, y un tanto de manera sorprendente, la ley se refiere a la simplificación burocrática en dos preceptos; en primer lugar, en el artículo 2.4, en relación con los principios de eficiencia y eficacia vinculados a la Acción Exterior del Estado, a partir de los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, entre ellos, “en los marcos internacional, europeo y español, con comunidades autónomas y entes locales, una adecuada coordinación, complementariedad y división del trabajo, así como la progresiva armonización y simplificación de los procedimientos de gestión, desde el respeto a la autonomía para la fijación de objetivos y el desarrollo de políticas propias dentro de sus competencias”.

En segundo lugar, en el artículo 37, precepto específico de los entes locales: “[...] Los actores estatales del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible promoverán la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos para favorecer dicho objetivo. Esta cooperación podrá ejercerse también a través de fondos municipales de cooperación o de otras entidades”.

Si bien en el primer caso la llamada al principio de simplificación administrativa es para el marco de colaboración interadministrativa entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales, como principio al que obliga la Alianza Global como instrumento internacional, el segundo supuesto se refiere tan solo a los Gobiernos locales como beneficiarios de la simplificación de trámites que incumbe al Estado para favorecer la cooperación para el desarrollo de iniciativa local dentro del sistema español. Habrá que prestar mucha atención al cumplimiento de este mandato legal.

6. Un apunte final: la evaluación de la aplicación efectiva de la Ley 1/2023, de 20 de febrero

La Ley 1/2023, de 20 de febrero, obliga a su evaluación posterior, es decir, a la valoración analítica de todo ciclo de la política pública de cooperación para el desarrollo, desde el diseño hasta los resultados e impactos. Pero no se refiere a la misma como si se tratara de una evaluación del impacto normativo *ex post* del contenido del texto legal³⁵, como he avanzado antes.

35. Según se afirma en la MAIN: “De acuerdo con lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, los artículos 2.5 y 3 de Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por los que se regula el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la

Pese a ello, es probable que el resultado de tal análisis haga aflorar las dificultades de aplicación de su contenido normativo y, en particular, de mantener la coherencia que reclama el texto legal en lo que se refiere a las variadas políticas sectoriales que integran la más extensa política pública española de cooperación internacional para el desarrollo. La criticada densidad normativa de gran parte de su articulado, a la que hacía referencia al inicio, es más que probable que dificulte la efectividad real de sus objetivos y resultados; ello se pondrá de relieve en esta fase posterior de evaluación. También habrá de valorar las incidencias de la aplicación de las medidas previstas en la ley en las competencias de las distintas Administraciones públicas, entre ellas las entidades locales, en aras del cumplimiento del mismo principio de coherencia que inspira la actuación de todos los actores cooperantes que integran el sistema español. Este es, en particular, uno de los aspectos a valorar en la fase de evaluación (art. 8.1).

En concreto, la evaluación de ciclo de la política de cooperación española para el desarrollo sostenible valorará el impacto del sistema de cooperación internacional en su conjunto en cuanto a los resultados de desarrollo, y habrá de contribuir a generar conocimiento para su mejora, así como a la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito nacional, europeo e internacional. Este proceso analítico debe inspirarse en un gran número de principios, entre ellos los “de independencia, imparcialidad, credibilidad y utilidad y otros principios y estándares internacionales vigentes, como pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto con carácter participativo y un enfoque integral” (art. 8.1).

Pero estos no son los únicos principios rectores. El mismo precepto legal remite, además, a aquellos “principios e instrumentos contenidos en la normativa aplicable a la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado” (art. 8.2), lo que me obliga a traer a colación la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, y la actuación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas.

En lo que se refiere al ámbito de la Administración General del Estado, la evaluación es competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, a la que se adscribe la Oficina de Evaluación de la coopera-

Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, y el artículo 2.j) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la norma no figura entre las susceptibles de evaluación de las indicadas en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2022” (p. 33).

ción española (art. 8.5). Dicha Secretaría de Estado pondrá a disposición del resto de actores cooperantes y de la ciudadanía la información relativa a dicha evaluación, cuyas conclusiones serán públicas y accesibles, y se incluirán en el Informe Anual de Evaluación que se presente a las Comisiones de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados y del Senado (art. 8.4).

El resto de los integrantes del sistema de cooperación descentralizada para el desarrollo sostenible, es decir, las comunidades autónomas y las entidades locales, deberán tener sus propios sistemas de evaluación de sus políticas públicas de cooperación, por lo que, según la Ley 1/2023, de 20 de febrero, no estarán sujetas a la evaluación estatal. Ello, a mi parecer, si bien debe ser así por el respeto exigido a las respectivas competencias en el marco de la autonomía de comunidades autónomas y Gobiernos locales, lo cierto es que fractura el principio de coherencia de la política pública de cooperación para el desarrollo tantas veces reiterado.

7. Bibliografía

- Canals Ametller, D. (2023). El fenómeno colaborativo en la gestión pública local: algunas experiencias en curso. En E. Carbonell Porras (dir.). *Gobiernos locales y economía colaborativa* (pp. 69-94). Madrid: Iustel.
- Canals Ametller, D. y Galán Galán, A. (dirs.). (2008). *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*. Barcelona: Fundació Carles Pi y Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.
- Díez Sastre, S. (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa*, 6, 114-128.
- Durán Ruiz, F. J. (2023). *La regulación de la cooperación internacional y de los cooperantes en España. La Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global*. Porto: Editorial Juruà.
- García Matíes, R. (2015). La cooperación internacional para el desarrollo por los entes locales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013. *Revista de Estudios de la Administración Local*, 4, 73-93.
- García Ureta, A. (2023). *Cooperación al desarrollo. Aspectos jurídico-administrativos*. Madrid: Iustel.
- Jiménez García, F. (2023). La “localización en red” de la comunidad internacional. El futuro de las ciudades ante los desafíos globales del derecho

- internacional del futuro. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 39, 209-263.
- Malaret García, E. (2006). Municipios, democracia cosmopolita y cooperación al desarrollo descentralizado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 300-301, 73-96.
- Manfredi, J. L. (2024). Ciudades globales. *Revista de Occidente*, 514, 5-12.
- Velasco Caballero, F. (2017). El Derecho de las ciudades globales. *Anuario de Derecho Municipal*, 11, 23-40.

CAPÍTULO V

Las subvenciones locales a la cooperación internacional

Begoña Sesma Sánchez

*Presidenta del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad
de Oviedo*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La cooperación al desarrollo sostenible y la solidaridad global: marco jurídico general. 3. Fundamento y alcance de la iniciativa local para el fomento de la cooperación al desarrollo sostenible y la solidaridad global. 3.1. Fundamento de la competencia local para el fomento de la cooperación al desarrollo. 3.2. La aplicación de la LGS y su normativa de desarrollo a las subvenciones locales de cooperación al desarrollo. 3.3. Singularidades de la acción de fomento local en el ámbito de la cooperación internacional. 4. Bibliografía.

1. Introducción

Sirva como premisa introductoria de mi trabajo la constatación de una realidad apuntada en el primer capítulo de esta obra: que “el desarrollo por parte de los Gobiernos locales de actividades ‘internacionales’ o dotadas de proyección exterior, entendiéndose por tales aquellas que trascienden no solo el propio término, sino también el territorio de los respectivos Estados de pertenencia, es hoy una realidad consolidada, que se manifiesta de múltiples formas y que alcanza a numerosos ámbitos de actuación”¹.

Aplicado lo anterior al ámbito administrativo que se analiza en este capítulo, también es una realidad incontestable, reconocida incluso por el legislador estatal, que las Administraciones locales despliegan una actividad subvencional “internacional”, esto es, establecen y convocan subvenciones

1. *Vid. Díaz González (2024).*

cuyos beneficiarios o actividades presentan un “elemento internacional”, bien porque los destinatarios (materiales) residen o las actividades subvencionadas se ubican fuera del ámbito territorial, no solo local, sino más allá de las fronteras del Estado al que pertenecen.

¿Qué amparo legal tienen las entidades locales para desplegar una potestad subvencional de perfil internacional? Sin perjuicio del análisis más detenido que se hará posteriormente, dado que (1) la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, en adelante LGS) parte de la premisa de que cabe subvencionar sobre aquellas materias en las que la Administración otorgante disponga de competencias materiales, (2) que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) no menciona (ni prohíbe) el ejercicio de la potestad subvencional por parte de las entidades locales con proyección internacional, y (3) que el territorio local no es la frontera máxima de proyección de la competencia municipal, la habilitación competencial para que las entidades locales subvencionen a beneficiarios o actividades ubicados en otros países se localiza en la actualidad en el marco jurídico estatal de la cooperación al desarrollo, hoy denominada cooperación al desarrollo sostenible y solidaridad global según la terminología de la reciente Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (en adelante LCDSSG), que ha derogado la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

En efecto, *a priori*, y de ahí el título de este capítulo, la principal materia susceptible de amparar el destino de fondos públicos locales en forma de subvención a beneficiarios o actividades que se desarrollan en un país tercero es la llamada “cooperación internacional”, cooperación al desarrollo o, tal y como la define el artículo 1.2 de la reciente LCDSSG, “aquella que define los principios, objetivos, prioridades, instrumentos y recursos que España despliega, como política pública, a través de su acción exterior para contribuir, de manera coherente y en todas sus dimensiones, a las metas globales de desarrollo sostenible establecidas por las Naciones Unidas, en la actualidad la Agenda 2030, la Agenda de Financiación del Desarrollo Sostenible, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, el Acuerdo de París en el ámbito climático, la Unión Europea y otras instancias multilaterales, y la estrategia española de desarrollo sostenible en su dimensión exterior”².

2. Debe destacarse que el objetivo de esta ley trasciende al de su predecesora, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que deroga expresamente la anterior.

Esta política de cooperación internacional se despliega a través de un “sistema” (descentralizado y coordinado) que comprende al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación –de manera directa y en coordinación con el conjunto de la Administración General del Estado y el sector público estatal y otras entidades de las que es partícipe–, a las comunidades autónomas y los entes locales, así como a otros actores públicos, privados y de la economía social, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil (artículo 2.3 LCDSSG).

Se advierte, pues, que el legislador estatal reconoce explícita y abiertamente a las entidades locales como actores implicados en la cooperación

mente, para introducir una concepción más amplia de “cooperación al desarrollo sostenible y a la solidaridad global”, inspirada en los siguientes principios (artículo 2.2):

- a) La solidaridad con las personas más desfavorecidas y con las generaciones futuras en favor del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la cohesión social y territorial y la lucha contra las desigualdades en el mundo.
- b) El reconocimiento de la interdependencia y la corresponsabilidad de todas las personas con el desarrollo sostenible y los derechos humanos, en los que se basan los conceptos de ciudadanía global y de bienes públicos globales.
- c) El reconocimiento del ser humano, en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario último del desarrollo, con un enfoque basado en los derechos humanos.
- d) La universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, incluyendo la no discriminación por razón de sexo, origen nacional o étnico, cultura, lengua, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, características sexuales, o de cualquier otra circunstancia personal o social, de manera que nadie quede atrás.
- e) La igualdad de género, promovida desde un enfoque feminista, como un elemento imprescindible, transversal y distintivo de la cooperación española para reducir las desigualdades entre mujeres y hombres, intensificar los esfuerzos para cerrar las brechas de género, combatir todas las formas de violencia y discriminación y fomentar el empoderamiento de las mujeres, las niñas y las adolescentes, así como afianzar sus derechos sexuales y reproductivos desde la óptica de derechos humanos y de salud pública universal.
- f) Los derechos de la infancia como elemento transversal de la cooperación española, la inversión en la infancia y adolescencia, en sus capacidades y participación activa, con enfoque de género, como vía necesaria para acabar con el ciclo de la pobreza y la desigualdad, asegurando en todas las intervenciones el respeto al principio del interés superior de la infancia, y de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- g) La preservación del planeta, el clima y la biodiversidad, como sustento de la vida humana, y condición ineludible y finalidad del desarrollo sostenible. En este sentido, la cooperación española, incluido a través de la cooperación financiera para el desarrollo sostenible, contribuirá al cumplimiento de los compromisos asumidos por España y por los países socios en el ámbito de la lucha contra el cambio climático.
- h) La defensa y el respeto a la diversidad en todas sus manifestaciones, incluidas la racial, étnica, social, política, ideológica, religiosa o de culto, cultural, por discapacidad, familiar y sexual, y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.
- i) La democracia, el Estado de Derecho, la promoción de instituciones sólidas, eficaces, inclusivas y transparentes que rindan cuentas, la seguridad humana, y la promoción de una cultura de paz”.

ción al desarrollo sostenible, concebida de este modo como una política pública transversal del conjunto de la acción exterior y de la política exterior española. De hecho, el apartado II de su preámbulo advierte “del importante papel de las comunidades autónomas y los entes locales en el ámbito de la cooperación”, que “radica en su trayectoria y su capacidad de generar alianzas, de movilizar a los actores, de promover la participación social en sus respectivos territorios, en las capacidades económicas y sociales, en el conocimiento experto presente en sus respectivos territorios, así como en el de las propias administraciones en las áreas de política pública en las que gozan de competencias y capacidades”. El artículo 37 de esta norma ratifica con claridad dicha realidad. Sin atribuir ni reconocer expresamente una competencia municipal propia (ni delegada), el citado precepto señala que “[e]sta ley reconoce el importante papel de la cooperación de las entidades locales en el sistema de la cooperación española para el desarrollo sostenible y la solidaridad global a partir de su trayectoria y capacidad de generar alianzas, movilizar a los actores y las capacidades económicas y sociales y el conocimiento experto, así como el de las propias administraciones locales, en las áreas en las que gozan de competencias y capacidades, y promover la participación social y la democracia en el ámbito local. Los actores estatales del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible promoverán la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos para favorecer dicho objetivo (...) Esta cooperación podrá ejercerse también a través de fondos municipales de cooperación o de otras entidades”. Con posterioridad se ahondará en el alcance de esta competencia local para intervenir en la política de cooperación al desarrollo sostenible.

Debe señalarse, además, que como ha puesto de manifiesto el informe de la Federación Española de Municipios, la cooperación para el desarrollo de los Gobiernos locales en nuestro país “constituye un caso singular en el contexto europeo, por el amplio número de Corporaciones que dedican presupuestos específicos a cooperación y por la calidad de las acciones emprendidas”³. Y es que la importancia de las entidades locales no solo radica en las cuantías que destinan a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), sino también en que su cercanía a los ciudadanos les permite desplegar una amplia capacidad de

3. *Vid.* FEMP (2006: 4). En este trabajo se describe la trayectoria de las entidades locales en la cooperación al desarrollo, evidenciada primariamente en diversos “hermanamientos de cooperación” y posteriormente en diversos acuerdos y declaraciones, como la Declaración de los Gobiernos Locales por los Objetivos del Milenio (Pekín, 2005); *vid.* Romero Romero (2007).

En <https://datosaodlocal.femp.es/mapa> pueden consultarse, a su vez, diversas estadísticas de la AOD por parte de las entidades locales desde 2018 hasta 2022, por cuantía total, agrupadas por comunidades autónomas, por regiones receptoras, por tipo de ayuda y por nivel de renta de los países receptores.

sensibilización ciudadana ante los problemas del desarrollo, así como para la movilización del tejido social local. De hecho, el mismo informe sitúa en 1994, “y en buena medida como consecuencia de la movilización ciudadana que reclamaba el 0’7% de los presupuestos de las administraciones públicas para cooperación al desarrollo, la participación de los Entes Locales en la ayuda internacional se generaliza. El crecimiento del tejido asociativo -en torno a las ONG- y el fortalecimiento de las instituciones locales como consecuencia de la descentralización coinciden en el tiempo con el crecimiento económico del país y la reivindicación de la solidaridad como valor comunitario. En el punto de encuentro de estos factores madura la idea de la cooperación descentralizada y se consolida su procedimiento de gestión a través, fundamentalmente, de subvenciones a ONGD”⁴.

¿Puede interferir esa actividad subvencional en las relaciones internacionales del Estado o de las entidades supranacionales a las que se vinculan? Sí, por supuesto. La selección de los beneficiarios, actividades y territorios extranjeros puede interferir en esas relaciones internacionales estatales o supranacionales. De hecho, de forma expresa, el artículo 35.3 de la citada LCDSSG dispone expresamente que la acción tanto de las comunidades autónomas como de los entes locales “deberá respetar en su ejercicio las líneas generales y directrices establecidas por las Cortes Generales a que se refiere el artículo 23.1 de esta ley, lo establecido en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos”.

En todo caso, y aunque es notorio el protagonismo de los Estados en las relaciones internacionales, al amparo de su exclusiva competencia sobre las “relaciones internacionales” (art. 149.1.3 CE) y de la reserva a su favor de la dirección de “política exterior” (art. 97 CE), incluida su competencia para dirigir la política de cooperación internacional al desarrollo (a través de la aprobación del Plan Director, aprobado por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de conformidad con lo previsto en el artículo 3 y 24 de la LCDSSG), ninguna Administración pública, por pequeña (territorialmente) que sea, es capaz de sustraerse a la visibilidad (pública, social o política) que implica establecer una línea de subvenciones para revelar su compromiso con realidades internacionales significa-

4. Vid. FEMP (2006: 41). Otros autores apuntan, sin embargo, que las Administraciones públicas locales fueron las precursoras de la ayuda oficial para el desarrollo descentralizada ya durante los años 80: “Los hermanamientos efectuados por los municipios hispanos con otras instituciones homologables en el extranjero, especialmente en Latinoamérica, les permitieron realizar acciones de colaboración en el ámbito cultural, técnico y económico” (Carnero et al., 2017).

tivas, generalmente próximas situaciones internacionales “vulnerables”, sean de índole humanitaria, asistencial, social, cultural o educativa.

No puede obviarse, además, que el TC ha defendido una interpretación restrictiva de esta competencia estatal (por todas, STC 165/1994, de 26 de mayo), reservándola estrictamente a relaciones o actuaciones “regidas por el Derecho Internacional”. Como se señala en el primer capítulo de esta obra, “la capacidad de actuación exterior de los Gobiernos locales se incardina hoy con naturalidad en la autonomía que la Constitución garantiza a su favor en los arts. 137, 140 y 141, y no constituye una competencia local específica, sino una forma de ejercicio de las que se atribuyen a aquellos”⁵. Ahora bien —insistimos—, tampoco puede obviarse que el TC ha señalado la necesidad de observar el deber de lealtad institucional y que, con relación al plan estratégico de una comunidad autónoma, que incluía referencias al compromiso de alcanzar el 0,7 % en AOD, así como a la cooperación al desarrollo dentro de un plan para el África Subsahariana, el Tribunal consideró inconstitucional la pretensión de que dicho plan diera “un salto cualitativo para guiar una acción exterior integral hacia el continente africano”, y ello por no ajustarse a los límites que, conforme a la doctrina constitucional, interfiieren en las competencias estatales en materia de relaciones internacionales (STC 135/2020, de 23 de septiembre)⁶. En esta línea, y con relación a un ámbito próximo al de la cooperación al desarrollo que aquí nos ocupa, el TS ha reconocido la competencia estatal para convocar subvenciones sobre acogida e integración de personas solicitantes de asilo, sin perjuicio de que las comunidades autónomas, con base en los títulos competenciales estatutarios específicos en materia de inmigración, puedan desplegar sus competencias de asistencia social para beneficiar a los refugiados (Sentencia 1591/2023, de 20 de noviembre, rec. 353/2022).

En todo caso, la admisibilidad de una iniciativa subvencional local con proyección internacional debe hacerse *ad casum*, y está condicionada por los términos concretos de las bases reguladoras y de las convocatorias, por la identificación singular de los beneficiarios y actividades a subvencionar, a los efectos de determinar si concurren fundamentos jurídico-constitucionales y legales suficientes para legitimar dicha iniciativa, y si se respetan los principios de establecimiento y concesión que rigen la potestad subvencional y no concurren obstáculos de índole económico-financiera que la impidan o limiten.

5. Vid. Díaz González (2024).

6. Como se advierte en el primer capítulo de esta obra, el principio de lealtad institucional condiciona la acción exterior de los entes locales y, en el caso que nos ocupa, obliga a que la actividad subvencional de la Administración local con proyección internacional no menoscabe las relaciones internacionales, *stricto sensu*, del Estado, ni la dirección gubernamental de la política exterior (*ibidem*).

Finalmente, otra consideración preliminar a destacar en este capítulo es que, si ya ha sido escaso el interés doctrinal desde la perspectiva iuspublicista por la actividad internacional de las entidades locales, mínima ha sido la aproximación doctrinal al poder subvencional local “internacional”. Sucede, además, que, si ya de por sí es insuficiente y limitada la publicidad y transparencia de la política subvencional estatal en el ámbito de la cooperación al desarrollo (por la ausencia de remisión de información a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, por las dificultades de identificar esta tipología de ayudas que responde a una muy variada terminología, por la insuficiente planificación estratégica y por la falta de difusión pública de muchos aspectos relacionados con los beneficiarios, las actividades, los proyectos o las cuantías de este tipo de ayudas), la información pública existente sobre la AOD desplegada por las entidades locales es limitada, a pesar del avance que ha supuesto el sistema Info@AO⁷, de los loables esfuerzos de la FEMP por publicitar las cifras de la AOD procedentes de las entidades locales, y del cumplimiento de muchas de ellas en informar de su actividad subvencional a la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Con todo, las cifras globales de la AOD por parte de las entidades locales arrojan ciertas dudas de fiabilidad, porque muchas se conceden de forma directa (con la limitada publicidad que les confiere una consignación presupuestaria o un convenio de cooperación), muchas otras a través de concurrencia competitiva, y otras se canalizan a través de las aportaciones a la AECDI.

A partir de este contexto, los límites a la acción subvencionadora local “internacional” pivotan sobre los propios requerimientos, jurídicos y económicos, de esta actividad subvencional, tales como la adecuación al procedimiento jurídico diseñado en la Ley General de Subvenciones (y, en su caso, en la normativa autonómica con proyección sobre las Administraciones locales), en cuanto al sometimiento a los principios generales que rigen esta modalidad de actuación administrativa (entre otros, planificación estratégica, objetividad, transparencia, eficiencia, control) y el sometimiento a los condicionamientos de índole económico presupuestaria y de sostenibilidad financiera⁸. A ello debe añadirse la necesidad de respetar dos principios bá-

7. En la web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación está integrado el sistema de publicidad y estadística de las ayudas a la cooperación al desarrollo, desglosado por anualidades, agentes y sectores beneficiarios. Puede consultarse en <https://infoaod.maec.es/>.

8. Conviene recordar al respecto la previsión contenida en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, que dispone:

“[I]as Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Ad-

sicos que rigen la configuración actual de la política de cooperación al desarrollo: la ejecución descentralizada, pero a su vez coordinada, entre todos los actores implicados. Sobre ello volveremos posteriormente.

2. La cooperación al desarrollo sostenible y la solidaridad global: marco jurídico general

A nivel estatal, “[e]l Gobierno define y dirige la política española de cooperación para el desarrollo sostenible. A propuesta de la persona titular del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el Gobierno aprueba el Plan Director” (artículo 24 LCDSSG). En particular, “[e]l Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en el marco de la superior dirección del Gobierno y de la persona titular de la Presidencia del Gobierno, es responsable de la planificación, dirección, ejecución y evaluación de la política de cooperación para el desarrollo sostenible desarrollada por la Administración General del Estado y entidades públicas dependientes y de la coordinación de todas las actuaciones de los demás departamentos ministeriales. Fomentará también el trabajo conjunto y colaborativo con el resto de Administraciones públicas que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia con observancia de los principios de lealtad institucional y colaboración entre administraciones” (artículo 25.1 LCDSSG). Es clara, por tanto, la competencia estatal para definir, planificar, ejecutar y evaluar la política de cooperación internacional del Estado, pero también para coordinar y colaborar con otras Administraciones públicas en la articulación de esta política.

Sin perjuicio de las funciones de coordinación y consulta atribuidas a otros órganos (el Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, la Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global), es la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), agencia estatal adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la que actúa como entidad responsable del fomento, programación, coordinación operativa, gestión y ejecución de las políticas públicas de la cooperación para el desarrollo sostenible, acción humanitaria y educación

ministración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Al respecto *vid.*, entre otros, Jiménez Asensio (2018).

para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global, según dispone el artículo 31.1 de la LCDSSG. Dichas competencias se ejercen al amparo de los sucesivos planes directores de cooperación española (en la actualidad, está en vigor el Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global 2024-2027, aprobado el 23 de julio de 2024)⁹.

La singularidad de las acciones de la propia AECID como entidad otorgante de subvenciones y ayudas públicas tiene reflejo en la disposición adicional decimoctava de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que habilita expresamente el establecimiento de un régimen especial aplicable a las subvenciones de cooperación internacional. La singularidad de estas ayudas en el marco de la LGS (particularmente de las que sean desarrollo de la política exterior del Gobierno) ha sido ratificada por la citada LCDSSG, que ha dado nueva redacción al apartado segundo de la disposición adicional decimoctava de aquella, que pasa a tener el siguiente contenido: "Dicha regulación se adecuará con carácter general a lo establecido en esta ley salvo que deban exceptuarse los principios de publicidad o concurrencia u otros aspectos del régimen de concesión, abono, gastos subvencionables, plazos de ejecución y justificación, control, reintegros o sanciones en la medida que las subvenciones sean desarrollo de la política exterior del Gobierno y resulten incompatibles con la naturaleza o los destinatarios de las mismas". También la disposición adicional tercera de la LCDSSG reafirma la singularidad de estas subvenciones, precisando que "las subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo se regirán por su normativa específica, que además de asegurar la eficacia y simplificación de trámites, abordará la necesaria adaptación de los procesos burocráticos de la cooperación en esta materia a sus especificidades. Estas normas tendrán carácter básico cuando desarrollem o complementen las normas de esta naturaleza de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones".

La primera nota para destacar, por tanto, es la singularidad de estas subvenciones dentro del marco jurídico que establecen la LGS y su normativa de desarrollo, especialmente de las que sean desarrollo de la política exterior del Gobierno. En la actualidad, el régimen estatal de estas ayudas viene establecido, de una parte, en el Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional (bases generales), y, de otra, en la Orden AUC/286/2022, de 6 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la conce-

9. El citado plan director puede consultarse en <https://www.exteriores.gob.es/gi/PoliticaExterior/Paginas/CooperacionDesarrollo.aspx>.

sión de subvenciones públicas en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo (bases específicas)¹⁰.

El protagonismo de la Administración estatal es absoluto en todos los ámbitos referidos al establecimiento, selección, diseño, gestión y ejecución de las ayudas a la cooperación internacional de nuestro país. Así lo revela el último informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas de la AOD (*Informe de fiscalización de las subvenciones de Ayuda Oficial al Desarrollo gestionadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ejercicio 2016*)¹¹, al señalar que “[l]as obligaciones reconocidas de la AOD, en el ejercicio 2016, sumaban 3.819 millones de euros. De este importe, la cooperación descentralizada, financiada por las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Entidades locales (EELL), ascendía a 227 millones de euros y la financiada por la Administración General del Estado a 3.592 millones de euros”. En particular, conforme a los datos de ese ejercicio fiscalizado, frente a los 3592 millones de euros de obligaciones reconocidas en concepto de AOD gestionadas por la Administración General del Estado (a través de distintos ministerios)¹², las comunidades autónomas habían destinado 158 millones de euros (un 4,1 % del total) y las entidades locales 69 millones de euros (un 1,8 % del total). Y en la evolución histórica desde el año 2007 hasta el referido ejercicio fiscalizado (2016) debe advertirse que las aportaciones de las entidades locales a la AOD han ido disminuyendo. Así, mientras las aportaciones en 2007 fueron de 122 millones de euros y en 2008 de 149 millones de euros, la más alta del referido periodo, en el año 2015 la cuantía destinada por las entidades locales a la AOD fue de 61 millones, y de 69 millones en el año 2016. Con posterioridad, según los datos de la FEMP, desde 2018 a 2022, las contribuciones municipales a la cooperación internacional se han recuperado, y en 2022 habrían ascendido a cerca de 95 millones de euros¹³.

Desde una perspectiva general, en la normativa estatal se diferencian cuatro grandes ámbitos de actuación: la cooperación internacional al desarrollo, la acción humanitaria, la educación para la ciudadanía global y el de-

10. *Vid.* Arteagabeitia González (2018), Pascual García (2019) y Garrán Díaz (2023).

11. Al respecto puede verse la Resolución de 29 de noviembre de 2022, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las subvenciones de AOD gestionadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ejercicio 2016 (BOE de 7 de marzo de 2023).

12. Debe advertirse que en esa cifra están incluidas las transferencias a bancos regionales de desarrollo y condonaciones de deuda realizadas por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, así como transferencias del Ministerio de Hacienda y Función Pública a la Unión Europea y al Banco Europeo de Inversiones, que también computan como AOD.

13. *Vid.* <https://datosaodlocal.femp.es/evolucion/aod-desembolsada-por-eell>.

sarrollo sostenible y la innovación para el desarrollo. En ese contexto, la tipología de ayudas y subvenciones de cooperación al desarrollo es muy variada. A partir del concepto de ayuda ligada (cuando se restringe la contratación de ayuda a los proveedores del país donante) o no ligada (cuando no opera dicha restricción y el destino de los fondos puede ser, por ejemplo, transferencias monetarias y apoyos al presupuesto o financiación de los costes locales para la adquisición de bienes y servicios en el mercado local, o acciones relacionadas con la deuda o contribuciones a organizaciones no gubernamentales y fondos oficiales en apoyo o con destino en inversiones directas de capital), existe una amplísima tipología de subvenciones y ayudas (apoyos presupuestarios, contribuciones a ONGD, costes imputados a estudiantes, becas de formación en el país donante o en el país receptor, programas sociales y culturales orientados al desarrollo, operaciones de deuda y costes de refugiados o solicitantes de asilo, entre otros).

Desde el punto de vista presupuestario, la denominación de los distintos tipos de subvención de AOD diferencia entre: subvenciones a ONGD; becas, premios y ayudas para cooperación; ayudas de política exterior y Seguridad y Ayuda alimentaria y humanitaria; y subvenciones nominativas¹⁴. Sin embargo, a efectos de su estricta regulación como figura jurídica de fomento, el Real Decreto 794/2010, aún en vigor, pero en vías de su modificación, las diferencia en las siguientes categorías:

- subvenciones y ayudas de cooperación internacional concedidas en desarrollo de la política exterior del Gobierno, que podrán estar exceptuadas de los principios de publicidad o concurrencia u otros aspectos del régimen de concesión, abono, gastos subvencionables, plazos de ejecución y justificación, control, reintegros o sanciones cuando resulten incompatibles con su naturaleza o sus destinatarios¹⁵;
- subvenciones y ayudas de cooperación internacional para el desarrollo sometidas a los principios de publicidad y concurrencia, cuya finalidad es la realización de actuaciones con cargo a programas presupuestarios de AOD¹⁶;

14. *Vid.* el cuadro núm. 3 del Informe de fiscalización de las subvenciones de AOD gestionadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ejercicio 2016.

15. Se trata en estos casos de subvenciones cuyos beneficiarios son Estados y organizaciones internacionales de derecho público creadas por tratado o acuerdo internacional o instituciones, organizaciones no gubernamentales, personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, extranjeras.

16. *Vid.* artículos 22 y siguientes del RD 794/2010. En estos casos, estas subvenciones se someterán a los principios de publicidad y concurrencia establecidos en la LGS y su normativa de desarrollo, así como a las correspondientes bases reguladoras y resoluciones de convocatoria.

- subvenciones y ayudas de concesión directa para intervenciones en el campo de la acción humanitaria, esto es, aquellas destinadas a financiar actuaciones no discriminatorias en favor de las poblaciones, en particular, las más vulnerables de otros países y territorios, especialmente los que se encuentren en vías de desarrollo, que tengan como objetivo alguno de los que señala el artículo 2.i) del Real Decreto 794/2010.

Todas ellas presentan singularidades respecto del régimen general establecido en la LCS, especialmente la primera de las categorías, que escapa manifiestamente de la misma¹⁷.

Es significativo de este tipo de ayudas que, siendo la forma general de concesión de subvenciones la concurrencia competitiva, en este caso, según los datos del Tribunal de Cuentas en el referido informe de fiscalización de la AOD del ejercicio 2016, el 41 % de las concedidas lo fueron por este cauce frente al 56 % de las concedidas de forma directa y al 3 % de las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado.

En todo caso, la fiabilidad de estos datos es relativa, puesto que, como se señala en dicho informe, una de las deficiencias de gestión apreciadas en el funcionamiento de la AECID es que no ha suministrado a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) la información prevista en la Orden EHA/875/2007, de 29 de marzo, por la que se determina el contenido y especificaciones técnicas de la información a suministrar a la BDNS, ni se ha dado cumplimiento a las obligaciones de transparencia en materia de subvenciones establecidas en el artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que exige dar publicidad a las subvenciones y ayudas públicas concedidas a partir de 2014 por la Administración General del Estado y sus organismos y entidades vinculadas o dependientes, con indicación de la convocatoria, beneficiario e importe concedido. Tampoco es satisfactoria la información sobre los pagos realizados, la justificación de los beneficiarios, las resoluciones de reintegro y los ingresos derivados de estos, exigidas en aplicación del artículo 37.1.c), d) y e) del RGLS.

Los beneficiarios de estas ayudas pueden ser personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, públicas o privadas, españolas o extranjeras, que por razón de los fines, objeto o ámbito de actividad puedan llevar a cabo actuaciones en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo.

17. Sobre las singularidades en la gestión y justificación de estas ayudas *vid.* Pascual García (2019: 55) y Arteagabeitia González (2018: 763), así como la opinión del Consejo de Estado al dictaminar el Proyecto del Real Decreto 794/2010 (Dictamen 214/2010, de 15 de abril).

Ciertamente, al amparo de lo previsto en la disposición adicional decimoctava de la LGS, está prevista una regulación especial de las subvenciones de cooperación internacional (que se aprobará por real decreto, a propuesta conjunta de los ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y de Hacienda). Ahora bien, como han señalado otros autores, esa habilitación a los citados departamentos ministeriales para la regulación de las especialidades de estas ayudas no implica que queden excluidas del ámbito de la LGS, a cuya regulación se han de ajustar con carácter general¹⁸.

El Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto importantes deficiencias de gestión en la AOD, especialmente en el ámbito del control interno (ausencia de manuales de procedimientos de gestión y deficiencias de los sistemas y aplicaciones informáticas empleados), de la transparencia y publicidad de las subvenciones concedidas, incumplimientos de ciertos trámites en las subvenciones gestionadas en concurrencia competitiva y en las nominativas (ausencia de detalle en la definición del objeto y contenido de los programas y actividades a desarrollar), y particularmente incumplimientos y debilidades en los sistemas de justificación de subvenciones humanitarias y de política exterior, en la carencia de una planificación estratégica y de indicadores para medir la eficacia, eficiencia y economía de las ayudas, así como en importantes aspectos del seguimiento y control de las subvenciones, hasta el punto de señalar la “elevada precariedad y falta de información en un elevado número de ayudas”, y la “no realización sistemática de requerimientos para la rendición de las cuentas justificativas una vez transcurrido el plazo límite de justificación previsto en las bases y las convocatorias, observándose que en muchas ocasiones tales requerimientos se han efectuado unos meses o incluso días antes de la finalización del plazo de prescripción”¹⁹. Consecuencia de todo ello ha sido la formulación de im-

18. *Vid.* Pascual García (2019) y Arteagabeitia González (2018: 782).

19. *Vid.* apartado IX.4 del referido Informe de fiscalización de las subvenciones de AOD gestionadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ejercicio 2016.

En la práctica, ciertamente, dado que en la ejecución de las subvenciones al desarrollo intervienen con frecuencia múltiples agentes, se ha planteado la cuestión casacional de “determinar, en supuestos de concesión de subvenciones de proyectos de cooperación, y ante un incumplimiento causante de reintegro de la subvención, el alcance de la responsabilidad que tienen el coordinador y el resto de partícipes del proyecto; en concreto, si el reintegro debe reclamarse por la Administración al coordinador del proyecto o si puede reclamarse directamente a los partícipes del mismo en función del importe de la ayuda recibida por cada uno de ellos” (ATS de 23 de abril de 2018), habiendo declarado el TS la responsabilidad solidaria entre todos ellos considerando que “[l]os artículos 11 y 40 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre, General de Subvenciones, deben interpretarse en el sentido de que, en los supuestos en que la subvención sea concedida a una agrupación de personas físicas o jurídicas, de carácter privado o público, sin personalidad jurídica y carente de un patrimonio propio, la Administración concedente de

portantes recomendaciones de actuación en torno a la AOD gestionada por la AECID²⁰.

la ayuda pública puede exigir la obligación de reintegro a la entidad coordinadora o al resto de entidades partícipes de forma solidaria, aún con carácter limitado, en proporción, respecto a éstas, a las cantidades asignadas a cada una, en consonancia con las actividades subvencionadas que se hubieren comprometido a efectuar" (STS de 21 de marzo de 2019, rec. 502/2018).

20. En particular, transcribimos literalmente las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el citado informe, muy significativas de las deficiencias de gestión, seguimiento y control de este tipo de la AOD:

1. Sería conveniente que la AECID elaborara unos manuales de procedimientos de sus distintas áreas de gestión, definiendo las funciones y responsabilidades de cada unidad.
2. Las carencias y debilidades señaladas en relación con los sistemas y aplicaciones informáticas existentes para la gestión de las subvenciones exige que, por parte de la Entidad, se refuercen los mecanismos de control interno en dichas áreas de gestión. En concreto, sería recomendable la elaboración de un registro único que aglutine la totalidad de las subvenciones concedidas para mejorar su control oportuno.
3. Las deficiencias e incumplimientos puestos de manifiesto en la gestión de las subvenciones concedidas por la AECID deben superarse mediante una evaluación exhaustiva de los procedimientos implantados que conduzcan al cumplimiento riguroso de la normativa que regula esta materia y a la mejora del control interno de esta área de actividad.
4. La importancia de las deficiencias y debilidades puestas de manifiesto en el análisis efectuado sobre los procedimientos de seguimiento y control de las subvenciones concedidas por la Entidad exige que se inicien los trámites necesarios para regularizar, depurar y actualizar la situación de los expedientes de subvenciones, agilizar las actuaciones para interrumpir la prescripción de derechos como consecuencia del transcurso del tiempo, así como declarar la prescripción de aquellos que ya lo estuvieran. Además, la Entidad debería trasladar los expedientes todavía en tramitación a la propia aplicación informática empleada actualmente u otra similar, cerrando las aplicaciones que se mantienen como histórico.
5. La AECID debe regularizar la situación contable de los derechos de cobro procedentes de las resoluciones de reintegro que se hubiesen dictado con la liquidación de las cantidades a pagar, registrando aquellos que no hubieran sido contabilizados al cierre de cada ejercicio, sin perjuicio de que posteriormente dichos derechos sean provisionados en función de sus probabilidades de cobro.
6. Sería necesaria la realización de una adecuada planificación estratégica de subvenciones que permitiera mejorar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de las subvenciones concedidas, así como la eficiencia y la economía en la gestión de estos recursos, mediante la definición detallada de indicadores de seguimiento de los objetivos previstos en los planes estratégicos de subvenciones, así como del análisis posterior de las desviaciones producidas.
7. La Entidad debería redefinir algunos de sus indicadores de gestión de forma que proporcionen información válida para el seguimiento de los objetivos establecidos y para la toma de decisiones. Asimismo, sería recomendable acomodar el contenido de las memorias presupuestarias a los instrumentos de planificación plurianual para que constituyan un elemento adecuado de examen del desarrollo de la acción pública de la Entidad.
8. La AECID debe llevar a cabo, sin mayor dilación, la implantación de una contabilidad analítica que permita disponer de información sobre los costes de las actividades señalados en la memoria de las cuentas anuales y en los documentos de planificación estratégica de la Entidad, lo que redundaría en una mejora en la cuantificación de los indicadores de medición de la consecución de los objetivos, la cuantificación de los resultados obtenidos, así como el análisis de las desviaciones producidas y la realización de la oportuna retroalimentación".

Paradójicamente, sin embargo, la nueva redacción del apartado segundo de la disposicional adicional decimoctava de la LGS llevada a cabo por la LCDSSG viene a ratificar la singularidad y excepcionalidad de todo el régimen jurídico subvencional cuando se trata de financiar la cooperación al desarrollo, pues expresamente, en términos marcadamente vagos e imprecisos, se prevé que si bien la regulación de estas ayudas deba adecuarse “con carácter general” a lo establecido en la LGS, se admite que, “en la medida que las subvenciones sean desarrollo de la política exterior del Gobierno y resulten incompatibles con la naturaleza o los destinatarios de las mismas”, podrán exceptuarse (nada menos que) “los principios de publicidad o concurrencia u otros aspectos del régimen de concesión, abono, gastos subvencionables, plazos de ejecución y justificación, control, reintegros o sanciones”. En definitiva, y en mi opinión, una auténtica “huida” o fuga del régimen jurídico contenido en la LGS para las subvenciones que “sean desarrollo de la política exterior del Gobierno”, concepto marcadamente vago e impreciso. A mi juicio, resulta sorprendente que el simple amparo en la “política exterior del Gobierno” permita eludir tan fácilmente el régimen jurídico de la LGS en sus elementos nucleares (concesión, abono, gastos subvencionables, plazos de ejecución y justificación, control, reintegros y sanciones)²¹. Plantea, además, una duda interpretativa. En su literalidad, tal apartado significaría, *a contrario sensu*, que si las subvenciones tuvieran amparo en la “política exterior” (entendiendo por tal la acción internacional) de las comunidades autónomas o de las propias entidades locales no habría lugar a la fuga del régimen jurídico subvencional diseñado en la LGS, pues no quedarían amparadas en dicha disposición adicional. Desde luego no parece que esta sea una interpretación razonable de la norma. Las subvenciones de cooperación internacional autonómicas y locales están sujetas, en sus líneas y elementos esenciales, al régimen jurídico establecido en la LGS y su normativa de desarrollo (incluida, en su caso, la normativa específica autonómica), sin que resulte admisible un abandono íntegro de este marco jurídico en elementos tan relevantes como los principios de publicidad, concurrencia, régimen de concesión, gastos subvencionables, plazos de ejecución y justificación, reintegros y sanciones. Es admisible una cierta singularidad de las mismas, que debería articularse siempre de forma coordinada con el régimen estatal de estas ayudas, y también debería homogeneizarse entre las entidades locales, evitando una multiplicidad de singularidades que resulta incomprensible para los beneficiarios de estas ayudas y para su buena gestión, eficacia y eficiencia.

21. Actualmente se encuentra en fase de elaboración un nuevo real decreto por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global. El texto de la norma en elaboración y el Dictamen del Consejo para la Cooperación al Desarrollo, aprobado el 22 de julio de 2024, puede consultarse en https://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2024/09/Dictamen_RD_Subvenciones.pdf.

3. Fundamento y alcance de la iniciativa local para el fomento de la cooperación al desarrollo sostenible y la solidaridad global

3.1. Fundamento de la competencia local para el fomento de la cooperación al desarrollo

Como se indicó al comienzo de este trabajo, el reconocimiento expreso de la iniciativa municipal para actuar, intervenir y participar en la política de cooperación al desarrollo sostenible y la solidaridad global carece de una atribución competencial expresa en la LBRL, pero está presente en múltiples referencias de la LCDSSG e implícitamente en otras normas²². Ciertamente, tampoco la Constitución Española recoge explícitamente en su articulado una referencia como título competencial a la cooperación internacional al desarrollo, limitándose a una referencia en su preámbulo a que “la Nación Española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre los pueblos de la Tierra”. Al respecto, interesa señalar que aquella ley, según proclama su disposición final primera, se dicta “en cumplimiento del principio proclamado en el preámbulo de la Constitución Española de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra y al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.3.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia en materia de relaciones internacionales, y sin perjuicio de la capacidad de actuación reconocida a las Comunidades Autónomas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible, en virtud del ordenamiento jurídico español”.

Por otra parte, ha sido la normativa estatal de cooperación internacional la que ha legitimado la elaboración de leyes autonómicas en materia de cooperación al desarrollo, contemplando expresamente las actuaciones de las comunidades autónomas y de las entidades locales en este ámbito²³.

22. Además de las referencias contenidas en la LCDSSG, cabe encontrar (cierta) legitimación legal a la actuación de las entidades locales en este ámbito en los artículos 2, 5, 11, 24 y 35 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Hasta el reconocimiento expreso en la normativa estatal de cooperación internacional al desarrollo de las actuaciones de los entes locales en este ámbito, cabía invocar el derogado artículo 28 de la LRBRL que posibilitaba el ejercicio por las entidades locales de actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, apelando para ello al Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 22 de mayo, que apreciaba que el citado precepto legitimaba a los municipios para realizar esas actividades complementarias “sin ningún tipo de requisito o límite legal”. *Vid. García Matíes (2014)*.

23. Así, la Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid; la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña; la Ley 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación al Desarrollo de Castilla-La Mancha; la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma

Pero tampoco esta normativa autonómica ha establecido que la cooperación al desarrollo sea una competencia local, pese a reconocer en todas ellas el papel de las entidades locales en la articulación de esta política pública²⁴. En definitiva, como también concluye la FEMP, “ni la LRSAL ni la Ley de Acción Exterior, otorgan expresamente competencias en materia de cooperación al desarrollo a las EELL, pero tampoco lo prohíben ni dan exclusividad de acción a otras Administraciones Públicas”²⁵. Como han señalado otros autores, “en esta obsesión por perseguir lo que en términos sumamente imprecisos serían duplicidades, no se ha tenido en cuenta que con frecuencia la intervención de las entidades locales en materias en las que formalmente no han recibido concretas competencias (atribuidas como propias por la Ley o delegadas) está expresamente amparada por las leyes sectoriales que se refieren genéricamente a las entidades locales e incluso a todas las administraciones públicas o entidades integrantes del sector público administrativo. Y esto, que ha sido así desde la aprobación de la LBRL, no ha cambiado con la reforma llevada a cabo por la LRSAL, de modo que la intervención de las entidades locales en diferentes materias, incluidas las del derogado artículo 28, ha encontrado cobertura en las diferentes leyes sectoriales”²⁶. El reconocimiento expreso de la actividad de cooperación internacional de los entes

de Andalucía; la Ley 10/2021, de 9 de marzo, reguladora de la acción exterior y de la cooperación para el desarrollo de Galicia; la Ley 4/2006, de 5 de mayo, de Cooperación al Desarrollo de Asturias; la Ley 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria; la Ley 18/2017, de la Generalitat Valenciana, de Cooperación y Desarrollo Sostenible; la Ley 4/2009, de 24 de abril, canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo; la Ley 3/2023, de 29 de marzo, de Cooperación y Solidaridad Internacional de Extremadura; la Ley 8/2023, de cooperación para la transformación global de las Illes Balears; la Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León.

24. Así, entre otros, el artículo 2 de la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Aragón, establece la vinculación a los principios y criterios en ella establecidos de las políticas y actuaciones que, en el ámbito de sus competencias, lleven a cabo las entidades locales aragonesas.

En el mismo sentido se expresa el artículo 5 de la Ley 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación al Desarrollo de Galicia: “Los principios y criterios de la Cooperación para el desarrollo señalados en la presente Ley vinculan a todas las políticas y actuaciones de la Xunta de Galicia en este ámbito y a las de los entes locales de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias o el artículo 2 de la Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al desarrollo de Castilla y León, conforme al cual los principios, objetivos y prioridades establecidos en ella informarán las actuaciones de Cooperación al desarrollo que impulsen o lleven a cabo las Entidades Locales de Castilla y León, sin perjuicio de su autonomía en el ejercicio de las competencias que les son propias”.

25. *Vid.* el documento titulado: Informe sobre “Competencias de las EE.LL en materia de Cooperación al desarrollo tras la entrada en vigor de la Ley 27/20013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, rubricado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos - Coordinación territorial e Internacional, disponible en https://www.cooperacionestatal.es/wp-content/uploads/documentos/informe_femp_competencias_cooperacion_desarrollo_cooperacion_espanola.pdf.

26. *Vid.* Carbonell Porras (2023).

locales en múltiples preceptos de la LCDSSG ratifica la presencia de un interés propio local, sensible y atento a la política de cooperación internacional, máxime si entronca con la presencia de entidades en su ámbito territorial que la promueven. En todo caso, resulta evidente que esta iniciativa local, voluntaria y no obligatoria, no puede ignorar las directrices ya no solo de política exterior del Estado, sino las propias fijadas en el Plan Director de Cooperación al desarrollo sostenible y solidaridad global, y que debe ejercerse respetando los principios de coordinación y lealtad institucional, aparte de los propios que informan este tipo de gasto público presentes en la LGS y su normativa de desarrollo²⁷.

Ahora bien, ¿rige aquí lo previsto en el artículo 7.4 de la LRBRL, conforme al cual las entidades locales podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública? De ser aplicable aquí este precepto, ¿a quién corresponde emitir ese informe de la Administración competente por razón de la materia? En el entorno de la FEMP, antes de la aprobación de la LCDSSG, se ha mantenido que, “debido a que la nueva Ley de Acción Exterior reconoce a la Cooperación al Desarrollo objeto de la ‘acción exterior’, los Gobiernos Locales tendrán la obligación de comunicar con carácter previo las actuaciones que se pretendan realizar a los órganos autonómicos y estatales con funciones de coordinación sobre la acción exterior, para así asegurar que sean conformes a los principios, fines, objetivos y áreas priorizadas en la planificación, según dispone la Ley de Acción Exterior”²⁸. En ese documento se defiende que “las Entidades Locales sólo podrán ejercer competencias en materia de Cooperación internacional al desarrollo cuando el Estado o las Comunidades Autónomas se las deleguen o previa tramitación del expediente previsto en el artículo 7.4 para el ejercicio de competencias distintas de las propias o de las delegadas”²⁹. En consecuencia, para desplegar cualquier iniciativa en el ámbito de la cooperación al desarrollo, la entidad local debería recabar los informes necesarios y vinculantes en los que, de una parte, se señale la inexistencia de duplicidades, y, de otra, se acredite la sostenibilidad financiera por parte de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de la entidad local.

27. *Vid. García Matíes (2014).*

28. *Vid. el referido documento titulado: “Competencias de las EE.LL en materia de Cooperación al desarrollo...”, cit., p. 14.*

29. *Ibidem, p. 17.*

A mi juicio, sin embargo, el amplio reconocimiento que la reciente LCDSSG otorga a la actividad municipal en el ámbito de la cooperación al desarrollo sostenible implica, *de facto*, un reconocimiento expreso de una iniciativa competencial en este ámbito sometida, por lo demás, a todos los requisitos jurídico-financieros que rigen cualquier subvención pública y a la necesaria alineación con las directrices fijadas a nivel estatal en materia de política exterior y de cooperación internacional, pero sin necesidad de recabar, a estos solos efectos, la conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación para establecer o conceder subvenciones en esta materia. La normativa estatal de cooperación al desarrollo ya establece cautelas y límites a esta actividad, tanto por parte de las comunidades autónomas como de las entidades locales. La descentralización, coordinación, complementariedad, así como el obligado respeto a las líneas de la política exterior del país, operan aquí como avales y garantías del ejercicio de una potestad subvencional racional y coherente en esta parcela.

En efecto, como se viene señalando a lo largo de este trabajo, es la normativa estatal de cooperación internacional la que contiene múltiples referencias a la realidad que nos ocupa. Si ya en el preámbulo de la LCDSSG se reconocía la importancia de las comunidades autónomas y entidades locales en este ámbito, alabando “su trayectoria y su capacidad de generar alianzas, de movilizar a los actores, de promover la participación social en sus respectivos territorios, en las capacidades económicas y sociales, en el conocimiento experto presente en sus respectivos territorios”, son múltiples las referencias a las entidades locales en dicha norma que sirven, si no para atribuir expresamente una competencia específica en materia de cooperación al desarrollo, sí para reconocer abierta y explícitamente que actúan, con la conformidad estatal y sometidas a ciertos principios de actuación, en este ámbito.

Así, los entes locales aparecen citados:

- En el artículo 1.3, al definir el “sistema español de cooperación al desarrollo sostenible”, que implica o alcanza al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a las comunidades autónomas y los entes locales; así como a los marcos de gobernanza y formas de colaboración entre dichas Administraciones en el marco de sus respectivas competencias y con otros actores públicos, privados y de la economía social, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil.
- En el artículo 1.6, al señalar el objetivo de alcanzar, al menos, el 0,7 % de la renta nacional bruta en la AOD, para indicar que, jun-

to a las asignaciones necesarias de los Presupuestos Generales del Estado, “desde la colaboración entre administraciones, se tendrán igualmente en consideración para el cálculo del cumplimiento del citado objetivo las aportaciones presupuestarias realizadas a la AOD por las comunidades autónomas, los entes locales y otras entidades públicas”.

- En el artículo 2.4, para invocar una adecuada coordinación, complementariedad y división de trabajo, así como una progresiva armonización y simplificación de los procedimientos de gestión, desde el respeto a la autonomía de las comunidades autónomas y los entes locales para la fijación de objetivos y el desarrollo de políticas propias dentro de sus competencias.
- En el artículo 3, al referirse al principio de “coherencia de políticas para el desarrollo sostenible”, para señalar que nuestro país se compromete a incorporar los objetivos de la cooperación para el desarrollo sostenible con un enfoque de la Administración en su conjunto, en todas las políticas internas y externas que aplique y que puedan tener repercusiones en los países en desarrollo y en el desarrollo sostenible global, en particular en el marco de la acción exterior de la Unión Europea y española, precisando que “se trabajará con las comunidades autónomas y los entes locales desde el respeto a las competencias y capacidad de cada actor”.
- En el artículo 28.1, referido al Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, órgano de coordinación general de todas las entidades que integran el sistema español de cooperación al desarrollo dentro de la Administración General del Estado, para precisar que la participación de las entidades locales en dicho consejo será, en el caso de la Administración local, de los “representantes de los fondos de solidaridad o de redes de entes locales que ejecutan AOD”.
- En el artículo 30.2, para señalar que a la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global “podrán asistir, sin ostentar por ello la condición de miembros, dos representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias, que deberán ser cargos electos. Uno de ellos representará a los Fondos de Cooperación y Solidaridad de los entes locales, a propuesta de los propios Fondos de Cooperación y Solidaridad”. En este mismo precepto (apartado 3.c]) se cita la necesaria participación de las comunidades autónomas y los entes locales en la elaboración del Plan Director de Cooperación al Desarrollo Sostenible y Solidaridad Global, así como su contribución a la elaboración de las “Comunicaciones anuales de Cooperación, a los Marcos de Asociación”.

ciación y Alianzas País para el desarrollo sostenible; a los Marcos de Asociación Estratégica Multilateral; y las Estrategias Temáticas para el Desarrollo Sostenible, en favor de una mayor colaboración, coordinación, complementariedad y coherencia”.

- En el artículo 35, al regular el principio de “cooperación descentralizada”, que se define como “el conjunto de programas, proyectos y acciones en materia de cooperación para el desarrollo sostenible que se realiza desde las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, y la que desarrollan los entes locales y forales (ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares), que esta ley reconoce de manera expresa”³⁰. Y, más allá del ejercicio de una cooperación descentralizada, lo relevante de este precepto es la expresa mención a un límite al ejercicio de la potestad subvencional municipal en el ámbito de la cooperación internacional. Y es que, si bien el apartado 3 de este precepto reconoce la contribución de las comunidades autónomas y los entes locales al logro de los objetivos de la política española de cooperación al desarrollo sostenible, expresamente se señala que “la acción de dichos actores en la cooperación al desarrollo sostenible deberá respetar en su ejercicio las líneas generales y directrices establecidas por las Cortes Generales a que se refiere el artículo 23.1 de esta Ley, lo establecido en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos”³¹.

30. También el Plan Director hace hincapié en la “descentralización” como uno de los principios que actualmente identifican la política de cooperación al desarrollo. Amén de reconocer la presencia de múltiples actores en el cumplimiento de esta política (sociedad civil, academia y sector privado), se advierte “la importancia de los programas, proyectos y acciones de cooperación para el desarrollo sostenible realizados desde las comunidades autónomas y desde los entes locales y forales (ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares), dentro de sus competencias, como una de las señas de identidad y fortaleza de la Cooperación Española y sus capacidades, aporte y valor diferencial como expresión plural y solidaria”, admitiendo “la especial capacidad de las comunidades autónomas y los entes locales, directamente o a través de otros actores, singularmente de las ONGD, centros educativos y universidades, para realizar tareas de educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global” (p. 71).

31. El artículo 23 de la Ley hace referencia al conocimiento por las Cortes Generales de la política de cooperación al desarrollo sostenible. Así, a iniciativa del Gobierno, se remitirá a las Cortes Generales, con anterioridad a su aprobación, la propuesta del Plan Director de Cooperación al desarrollo sostenible para su debate y dictamen, correspondiendo a las Cortes Generales, “en la forma y modo que se determine y a propuesta e iniciativa del Gobierno, las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible”. De otra parte, se prevé que “[l]as Comisiones Parlamentarias de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible constituidas en el Congreso de los Diputados y en el Senado, de conformidad con lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras, serán informadas por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones

Al respecto debe destacarse la Resolución de 17 de noviembre de 2023, de la Dirección de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se publica el Convenio de Cooperación Descentralizada, para la actuación conjunta en materia de acción humanitaria³². Este convenio, suscrito entre la AECID y las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias, Cantabria, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares, Castilla y León, así como con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), invoca la necesidad de una articulación coordinada multinivel y multiactor en la ejecución de la cooperación internacional española, al objeto de avanzar en la “coherencia, complementariedad, eficacia y eficiencia de las intervenciones”. De este modo, la participación de las entidades locales en la coordinación y cooperación con la AECID se instrumenta a través de la FEMP, que cuenta con su propia Comisión de Cooperación para el Desarrollo como parte de su estructura organizativa³³ —amén de otras comisiones de ámbito territorial inferior adscritas a las respectivas federaciones territoriales—, siendo uno de sus objetivos el fomento de la coordinación y la articulación de acciones de cooperación al desarrollo de los Gobiernos locales. Al amparo de este convenio las Administraciones públicas acuerdan dirigir sus intervenciones en torno a ciertos enfoques y principios, se especifican las aportaciones a la AECID de cada comunidad autónoma (con un mínimo de 75 000 € anuales) y las correspondientes a la FEMP (variables en este caso en función de las aportaciones de los respectivos municipios, y siendo de 5000 € la aportación mínima anual de la propia FEMP)³⁴. A su vez, las

comprendidos en el Plan Director, y recibirán cuenta de la evaluación de la cooperación, así como de los resultados del ejercicio precedente”. En todo caso, es el artículo 24 de la Ley el que atribuye claramente al Gobierno la definición y dirección de la política española de cooperación para el desarrollo sostenible.

32. BOE de 24 de noviembre de 2023.

33. Según expone la propia FEMP, respondiendo a la demanda de sus socios, en 1989 promovió la celebración del primer Encuentro de cooperación local al desarrollo, en el que comenzó a definirse el papel de la Federación como espacio para fortalecer las iniciativas de las entidades cooperantes, y en 1991 firmó el primer convenio con la AECID, que permitió a su vez elaborar la primera base de datos cuantitativa de la cooperación local, siendo en 1998 cuando se crearía la Comisión de Cooperación al Desarrollo. *Vid.* FEMP (2006: 42).

34. Conforme a la cláusula quinta del Convenio:

“[I]a FEMP se compromete a realizar una aportación por determinar, y que previsiblemente variará en cada anualidad, al ser el resultado de las contribuciones realizadas por los Entes Locales que componen la FEMP, durante la vigencia del presente convenio. La aportación anual de la FEMP se fijará en una cuantía mínima de cinco mil euros (5.000 €) que serán abonados en el primer semestre del ejercicio presupuestario, previa justificación de la anualidad anterior mediante la emisión por parte de la AECID de una certificación anual relativa a la puesta a disposición de las entidades especializadas en acción humanitaria de los fondos aportados, con cargo a la correspondiente aplicación presupuestaria, en la forma establecida en el apartado c) de la cláusula tercera de este

aportaciones de la AECID podrán dirigirse a financiar la actuación de organismos multilaterales especializados en acción humanitaria para intervenciones en crisis o intervenciones de emergencia, o intervenciones de entidades locales especializadas en acción humanitaria que cuenten con acreditada solvencia técnica.

- En el artículo 37, titulado expresamente “los entes locales”, se reconoce la actividad municipal en el ámbito de la cooperación al desarrollo sostenible en los siguientes términos: “Esta ley reconoce el importante papel de la cooperación de las entidades locales en el sistema de la cooperación española para el desarrollo sostenible y la solidaridad global a partir de su trayectoria y capacidad de generar alianzas, movilizar a los actores y las capacidades económicas y sociales y el conocimiento experto, así como el de las propias administraciones locales, en las áreas en las que gozan de competencias y capacidades, y promover la participación social y la democracia en el ámbito local (...) Los actores estatales del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible promoverán la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos para favorecer dicho objetivo”. Sin que pueda consi-

convenio. En función de su disponibilidad presupuestaria, la FEMP hará un esfuerzo por incrementar progresivamente esta aportación en todas o algunas de las anualidades comprendidas en el período de vigencia del convenio, pudiendo aportar anualmente fondos entre cinco mil euros (5.000 €) y ciento cincuenta mil euros (150.000 €).

En caso de imposibilidad sobrevenida de atender al compromiso descrito en el párrafo anterior por falta de dotación presupuestaria durante alguno de los cuatro ejercicios previstos durante la vigencia de este convenio, la FEMP deberá comunicarlo con carácter inmediato a la AECID, al objeto de dar por finalizada su participación en el convenio por incumplimiento de sus compromisos.

En el caso de la primera anualidad no aplicará la justificación previa de la anualidad anterior por parte de la AECID: la FEMP deberá realizar la aportación correspondiente al primer ejercicio una vez que el convenio cobre eficacia.

2. La Federación Española de Municipios y Provincias realizará sus aportaciones con cargo a los fondos recibidos por las entidades locales asociadas que decidan realizar contribuciones.

3. La FEMP se compromete a participar con voz y voto en las reuniones de la Comisión de coordinación, seguimiento, vigilancia y control del convenio y trasladar a las entidades locales federadas los acuerdos a los que se llegue en dicha comisión, así como actuar de canal de comunicación entre las entidades locales y las demás administraciones parte del convenio”.

Al respecto, también la disposición adicional única de la Orden AUC/286/2022, de 6 de abril, que regula las bases específicas de las subvenciones a la cooperación internacional, bajo el título: “Participación de comunidades autónomas y entidades locales en la financiación de intervenciones”, dispone que, “[c]uando alguna administración autonómica o local así lo desee y tenga título para ello, podrá realizar aportaciones para concurrir en la financiación de las intervenciones subvencionadas al amparo de estas bases reguladoras, siempre que se recoja expresamente en la convocatoria y se haga efectiva su aportación con anterioridad a la primera reunión de la Comisión de Valoración regulada por lo dispuesto en el artículo 7”.

derarse una confirmación legal de una competencia municipal, se trata de un precepto que se limita a reconocer explícitamente la iniciativa y el papel de las entidades locales en esta política pública, para generar alianzas, movilizar actores y promover la participación social y la democracia en el ámbito local. En definitiva, un claro testimonio legal de una realidad ya presente en nuestra Administración municipal.

- Finalmente, la LCDSSG reconoce que esta cooperación podrá ejercerse también a través de fondos municipales de cooperación o de otras entidades, esto es, organismos sin ánimo de lucro (generalmente asociaciones o consorcios) que reúnen y coordinan a varios municipios (generalmente pequeños y medianos) con la finalidad de dotar de recursos un fondo económico que contribuya a ejecutar la política de cooperación al desarrollo³⁵.

3.2. La aplicación de la LGS y su normativa de desarrollo a las subvenciones locales de cooperación al desarrollo

¿En qué medida el marco jurídico estatal de las subvenciones a la cooperación internacional al desarrollo sostenible resulta aplicable o vinculante para las entidades locales? Aunque la disposición adicional decimoctava de la LGS, referida a la singularidad de las subvenciones de cooperación internacional, no tiene carácter básico según lo previsto en la disposición final primera de la LGS, las entidades locales, a día de hoy, al establecer sus subvenciones en este ámbito, no deberían “huir” del régimen establecido en la LGS en todo aquello que tiene carácter básico. Ahora bien, admitida la singularidad de estas ayudas a nivel estatal, no hay razón para negar cierta flexibilidad del régimen jurídico subvencional municipal a la cooperación internacional. De hecho, la disposición adicional primera del Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional (bases generales), invoca la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y el artículo 20 de la (ya derogada) Ley 23/1988, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo, para que el Ministerio de Asuntos Exteriores promueva

35. Así, por ejemplo, la Ley de Cooperación al Desarrollo del Principado de Asturias (Ley 4/2006, de 5 de mayo) fija la creación del Fondo Asturiano de Cooperación, “como instrumento económico para impulsar actuaciones integrales en materia de cooperación al desarrollo” (artículo 27), del que los ayuntamientos asturianos forman parte de manera voluntaria. Un examen detallado del funcionamiento de estos fondos de cooperación, advirtiendo de sus dificultades para movilizar a los municipios más pequeños a fin de conectar con la ciudadanía en general, puede verse en Belda-Miquel et al. (2024).

“la formalización de acuerdos para el desarrollo de normativas convergentes con las comunidades autónomas y con los entes locales o con las asociaciones de estos, de ámbito estatal o autonómico, previstas en las disposiciones adicionales quinta y decimotercera de la ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en el marco de sus respectivas competencias y de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, su Reglamento general de desarrollo y este real decreto”. Este mismo precepto invoca expresamente la cooperación al desarrollo que realizan las entidades locales como “expresión solidaria de sus respectivas sociedades”, señalando que la acción de dichas entidades “se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución”.

En esta línea, la nueva LCDSSG ha dado un paso más en favor de esta homogeneización de la normativa sectorial de subvenciones de cooperación internacional, cualquiera que sea el ámbito territorial en el que se geste, al reconocer, de una parte, que su disposición adicional tercera, referida a las “subvenciones y ayudas de cooperación internacional para el desarrollo”, tiene carácter básico, esto es, se ampara en la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, si bien “sin perjuicio de la capacidad de actuación reconocida a las Comunidades Autónomas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible, en virtud del ordenamiento jurídico español” (disposición final primera). Y, de otra, que el desarrollo reglamentario específico para la regulación de estas subvenciones de cooperación internacional “tendrá carácter básico cuando desarrolle o complemente las normas de esta naturaleza de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones”. Aún más, en el proyecto de real decreto por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, llamado a sustituir al Real Decreto 794/2010, se prevé expresamente que “tendrán carácter básico los preceptos de esta norma cuando afecten a los contenidos recogidos en la disposición final primera de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, siendo de aplicación a la Administración General del Estado y a las administraciones autonómica y local, así como a los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas”; previsión que se complementa con el añadido de que el citado real decreto será “de aplicación supletoria de la normativa de las Administraciones públicas autonómica y local en el ámbito de sus competencias en materia de cooperación para el desarrollo sostenible”.

Invocando el carácter básico y justificado el mismo con base en la competencia estatal en materia de política exterior, se advierte, pues, un claro in-

tento del legislador estatal de ahondar en la homogeneización del régimen jurídico de las subvenciones de cooperación internacional, cualquiera que sea el ámbito territorial en el que se gesten. Tal previsión, a mi juicio, debería estar contenida en la LGS y no en las bases generales que regulan la cooperación estatal al desarrollo sostenible y solidaridad global. Y debería hacerse, en mi opinión, con expresa indicación de aquellos aspectos de la regulación sectorial estatal que son de obligado cumplimiento, en el ámbito que aquí se analiza, para las entidades locales.

En el entorno de la FEMP, a través de su Comisión de Cooperación al Desarrollo, se ha avanzado a favor de la homogeneización de las bases reguladoras de las subvenciones locales a la cooperación al desarrollo, en aras de una mayor complementariedad y coordinación de sus acciones, elementos imprescindibles para asegurar la eficacia y eficiencia de estas intervenciones. Como se señala en el *Informe de recomendaciones para la elaboración de las bases reguladoras de las subvenciones en materia de Cooperación al Desarrollo otorgadas por las Entidades Locales*, la alineación con las estrategias de desarrollo nacionales, la armonización de actuaciones, la actuación orientada a resultados, la responsabilidad y transparencia, principios ya recogidos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), deben ser pautas de actuación básicas para las entidades locales en esta materia³⁶. A ellas debe sumarse el objetivo de fortalecer la esfera local en los países receptores de ayuda, con base en una planificación estratégica pública y preestablecida, que identifique las prioridades geográficas y sectoriales. A partir de estas premisas, el referido informe desarrolla el contenido deseable y oportuno de las ordenanzas municipales que aprueben las bases reguladoras de las respectivas ayudas a la cooperación de las entidades locales, una iniciativa muy valiosa para aproximar las regulaciones municipales en este ámbito, aunque, como se verá seguidamente, existe notable disparidad en los sectores y ámbitos geográficos afectados por esta política local de cooperación internacional.

3.3. Singularidades de la acción de fomento local en el ámbito de la cooperación internacional

Con carácter general, las subvenciones locales que se relacionan con la cooperación internacional se ajustan a los principios hasta ahora recogidos en la derogada Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para

36. Dicho informe está disponible con este título en la web de la FEMP, <http://femp.femp.es/files/566-1042-archivo/Informe%20de%20recomendaciones%20para%20regular%20las%20subvenciones%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20definitivo.pdf>.

el Desarrollo, y a las líneas generales contenidas tanto en el marco jurídico general de estas ayudas (Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional) como en el marco de las bases reguladoras específicas que complementan a aquellas, actualmente contenidas en la Orden AUC/286/2022, de 6 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Aún es pronto para encontrar adaptaciones de la normativa local a la reciente LCDSSG.

Un examen “de campo” referido a las distintas bases reguladoras y convocatorias de subvenciones establecidas por distintas entidades locales con proyección internacional revela ciertos puntos en común:

1.- Con carácter general, las subvenciones se articulan en régimen de concurrencia competitiva y sus destinatarios son “organizaciones no gubernamentales de desarrollo” (ONGD), uno de los agentes prioritarios y más capacitados para atender las necesidades y los derechos de los grupos de población en situación de vulnerabilidad, tal y como lo reconoce el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. También las entidades sin ánimo de lucro, con carácter más amplio, actúan como principales beneficiarias de estas ayudas. No obstante, se admite que la concesión de estas subvenciones pueda llevarse a cabo mediante la financiación o cofinanciación de proyectos y actuaciones a través de convocatorias públicas (régimen de concurrencia) o mediante la formalización de convenios o resoluciones de concesión directa.

Al respecto, debe advertirse que la disposición adicional tercera de la LCDSSG expresamente admite la concesión directa de estas ayudas, señalando que, “[e]n el marco de la realización de programas y proyectos de cooperación internacional financiados mediante consignaciones presupuestarias anuales consecuencia de ingresos externos de carácter finalista, los órganos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos dependientes competentes en la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo global podrán otorgar subvenciones en régimen de concesión directa, de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, siempre que las mismas estén vinculadas al objeto del proyecto o programa”. En el ámbito local, la concesión directa aparece en muchos casos prevista como forma de concesión para las subvenciones en supuestos de emergencia en el marco de la acción humanitaria, previa acreditación de las circunstancias concurrentes y motivación de la excepcionalidad de esta forma de atribución de fondos.

2.^º- En la mayoría de los supuestos, las subvenciones se vinculan a la realización de “proyectos de cooperación y solidaridad en los países en vías de desarrollo y particularmente en los pueblos más desfavorecidos de otras naciones y que tengan por objetivo la mejora de las condiciones de vida y el desarrollo de sus propios recursos naturales, técnicos y humanos, así como la defensa y promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales”³⁷.

Al respecto, la casuística es muy variada. Se trata en muchos casos de proyectos relacionados con población refugiada, lucha contra la pobreza, infraestructuras de agua y vivienda, protección de la infancia y equidad de género, ayuda asistencial y compra de medicamentos, sensibilización social o proyectos educativos en zonas y países en vías de desarrollo o en situación de guerra y conflicto³⁸. Al respecto, es significativa la amplia dispersión geográfica de estas ayudas, alcanzando a países como Bolivia, Perú, Nicaragua, India, República Democrática del Congo, Guatemala, Honduras, El Salvador, Mali, Colombia, Tanzania, Burkina Faso, Palestina, Sáhara o Líbano. Existen, no obstante, preferencias geográficas para algunas entidades locales por razón de su ubicación³⁹.

37. *Vid.* bases reguladoras de las subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo para la realización de proyectos de cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Oviedo, disponibles en <https://sede.oviedo.es/tramites/subvenciones/subvenciones-para-entidades-que-desarrollen-programas-de-cooperacion-al-desarrollo>.

En la BDNS pueden consultarse los beneficiarios de la convocatoria de estas subvenciones correspondiente al ejercicio 2023 (Soldepaz Pachakuti, Fundación para el Desarrollo de la Enfermería, Asamblea de Cooperación por la Paz, Fundación Proclade, Fundación Unicef-Asturias, Fundación el Pajaro Azul, Acción sin Fronteras, Asociación para la Cooperación Seronda, Global Humanitaria, Asociación Solidaridad con Benín, Médicos del Mundo, Infancia sin Fronteras, Medicus Mundi Asturias, Farmaceúticos Mundi, Cultura Indígena Principado de Asturias, Manos Unidas, Asociación Madre Coraje).

38. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE tiene establecida una clasificación y definición de los sectores a los que se dirige la AOD, identificados con un código alfanumérico. Así, por ejemplo, el Sector CAD de Gobierno y Sociedad Civil (CAD 150) incluye las categorías de Gobierno y Sociedad Civil, en general (Sector CAD 151), y de Prevención y resolución de conflictos, paz y seguridad (Sector CAD 152). No existe una jerarquía entre los distintos sectores, y las respectivas contribuciones pueden ser asignadas a un solo sector o distribuidas sectorialmente.

39. Así, por ejemplo, una “diferencia significativa entre el Archipiélago y resto del Estado la encontramos en la orientación geográfica de los recursos financieros de la cooperación al desarrollo. En otras regiones españolas, los proyectos de cooperación se han dirigido principalmente hacia Latinoamérica, mientras que en Canarias los fondos se han destinado, de forma prioritaria, al desarrollo de iniciativas en el continente africano, concentrándose en una serie de países, como Cabo Verde, Marruecos, Mauritania, o Senegal, además de los campamentos de refugiados saharauis en Tindouf, donde la cooperación canaria alcanza un importante protagonismo dentro de la AOD descentralizada española. América Central y del Sur ocupa un lugar secundario para la ayuda al desarrollo desde Canarias, que concentran sus actuaciones en Cuba y Venezuela”. *Vid.* Carnero et al. (2017).

A este respecto, lo deseable en aras de la coordinación con la acción de política estatal de cooperación al desarrollo es que las líneas de actuación que defina la entidad local se alineen con las contenidas en el Plan Director anual, ya sea local, autonómico o estatal⁴⁰.

3.º- Las ONG beneficiarias de las subvenciones actúan aquí, en muchos casos, como beneficiarios formales de las ayudas, ya que se articulan para la ejecución de actividades o proyectos que incumben a la “contraparte local”, obligando a aquellas a que justifiquen la transferencia de fondos a esta. En otras ocasiones, intervienen en la ejecución de la actividad subvencionada también otras figuras análogas como la “contraparte extranjera” y el “socio local”, amén de la posible intervención de entidades colaboradoras u organismos internacionales. Este entramado subjetivo implicado en la ejecución y justificación de la ayuda complica —a la par que diluye responsabilidades— la gestión de estas subvenciones. De hecho, han sido habituales las reticencias a considerar el apoyo financiero a los socios locales como gasto subvencionable.

No es infrecuente que las bases exijan que la ONG beneficiaria esté inscrita en el Registro de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo del respectivo ámbito local o autonómico, o que exista una sede central, una delegación permanente o una estructura significativa en el correspondiente municipio, favoreciendo con ello la identidad territorial de ciertas ONG. De hecho, es habitual que se pondere en la puntuación de los solicitantes la “presencia social activa” bien en la comunidad autónoma bien en la entidad local de la ONG solicitante, atendiendo para ello a su actividad desplegada, la edición de materiales al respecto o incluso el número de socios o de voluntarios de la ONG en el ámbito territorial autonómico y local respectivo. Incluso se ponderan en ocasiones favorablemente la realización de proyectos en ciudades hermanadas con el ayuntamiento promotor o las actuaciones de sensibilización realizadas por la ONG o entidad en el mismo ayuntamiento⁴¹.

40. La FEMP recomienda, en este sentido, que “la finalidad de las subvenciones que se concedan tendrá los objetivos y prioridades establecidos en la planificación aprobada por la Entidad local, a través de los correspondientes planes directores anuales o documentos análogos. En su defecto regirán, en virtud de la correspondiente convocatoria, los planes aprobados por la Comunidad Autónoma o por la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo(.) Estos instrumentos constituyen el Plan Estratégico al que se refiere el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones. La aprobación de la convocatoria deberá contener, la duración máxima de las acciones y el informe de la existencia de crédito presupuestario suficiente y adecuado”.

41. Así lo hace, por ejemplo, la convocatoria de subvenciones para proyectos de cooperación internacional al desarrollo (2024) del Ayuntamiento de Toledo, disponible en <https://www.toledo.es/servicios-municipales/cooperacion-y-desarrollo/programas-cooperacion-cooperacion-al-desarrollo/>.

Es frecuente también, como medida de prevención ante posibles “cazasubvenciones”, que las bases reguladoras requieran una cierta antigüedad de los beneficiarios o, en caso de acceder por vez primera a estas ayudas, que acrediten su experiencia en los sectores y áreas geográficas que se determinen en la convocatoria y, en todo caso, carezcan de ánimo de lucro.

4.º- En algunas bases reguladoras se contempla la participación de consultoras especializadas en cooperación internacional a los efectos de ponderar la valoración de las solicitudes y la instrucción y propuesta de resolución a cargo de consejos de cooperación, o denominaciones análogas, constituidos dentro de la organización municipal.

5.º- Constituye también una singularidad de estas ayudas que su abono se realice con carácter previo a la realización de la actividad y, por tanto, a su justificación⁴², o, al menos, de un porcentaje muy significativo (en torno al 75 %). Y no es infrecuente que, al amparo de la categoría general de subvenciones, se utilicen varias técnicas o instrumentos como los convenios, proyectos, acciones o programas.

6.º- En ese contexto, los gastos subvencionables típicos de estas subvenciones adolecen de cierta indeterminación, haciéndose referencia a “aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza y objeto de la actividad subvencionada y se realicen en el periodo que se indique en la correspondiente convocatoria”, incluyéndose los gastos financieros derivados de operaciones bancarias internacionales por transferencias de capital a los beneficiarios locales, y limitándose el porcentaje de gastos de administración y gestión subvencionables (no más del 10 % de su cuantía). Como sucede habitualmente en otros ámbitos subvencionables, también en estas subvenciones suscitan controversias de gestión la identificación y el cálculo de los “costes indirectos” y su justificación.

Es habitual, por otra parte, que las subvenciones concedidas se limiten a la financiación de un determinado porcentaje del coste del proyecto (en torno al 80 %), exigiendo que el resto sea financiado con aportaciones privadas, y sin perjuicio de que la justificación de la subvención venga referida a la totalidad del gasto del proyecto. Y dado que la complementariedad es una

42. Así, por ejemplo, las citadas bases del Ayuntamiento de Oviedo prevén que, “[t]eniendo en cuenta los objetivos de la cooperación al desarrollo, los limitados recursos económicos con que cuentan las entidades beneficiarias así como la naturaleza de las iniciativas objeto de subvención que inciden en los países en vías de desarrollo y particularmente en los pueblos más desfavorecidos, las subvenciones concedidas se libraran de una sola vez con carácter previo a la justificación de las mismas...” (artículo 21).

de las características típicas de estas ayudas, en algunas bases y convocatorias se tolera su compatibilidad con otras ayudas para la misma finalidad, siempre que el importe de la subvención, en su conjunto, no supere el coste de la actividad subvencionada (lo que no siempre es fácil de medir en este tipo de ayudas).

7.^º- Dado que la realización de este tipo de proyectos de cooperación internacional normalmente se desarrolla más allá de un ejercicio presupuestario, es habitual también que la puntuación de los beneficiarios se incremente si se trata de la realización de proyectos que sean de continuidad de otros subvencionados por la misma entidad local en convocatorias anteriores.

Asimismo, visto el perfil de los proyectos subvencionados, no es infrecuente que se reconozca expresamente la posibilidad (con carácter excepcional) de modificar el contenido del programa subvencionado, incluidos la forma y los plazos de ejecución, así como la justificación de los correspondientes gastos, cuando aparezcan circunstancias que alteren o dificulten el desarrollo del programa (ya sea porque afecten a sus objetivos, resultados, población, ubicación territorial, socio local o contraparte extranjera). También es habitual que se aligeren las obligaciones de publicidad y difusión de este tipo de ayudas cuando se trata de intervenciones en situaciones de conflicto, emergencia humanitaria o inestabilidad política, o contextos delicados para la protección de ciertos derechos humanos. Tal flexibilidad en la gestión y ejecución, y hasta en la forma de justificación (generalmente instrumentada a través de cuentas justificativas simplificadas acompañadas de una memoria de actuación o, en menor medida, cuentas justificativas con aportación de informe de auditor), es algo característico de las subvenciones de cooperación internacional. Así se reconoce explícitamente en la disposición adicional tercera de la LCDSSG, al señalar que “[l]as subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo se regirán por su normativa específica, que, además de asegurar la eficacia y simplificación de trámites, abordará la necesaria adaptación de los procesos burocráticos de la cooperación en esta materia a sus especificidades”.

8.^º- Finalmente, en el ámbito del reintegro, también constituye una singularidad de estas ayudas la previsión de reintegros parciales en función de la obligación incumplida (principal o accesoria), del grado de ejecución de la actividad y de la justificación presentada, articulándose en todo caso el reintegro con cierta flexibilidad (o generosidad). De hecho, es significativo que, en el ámbito estatal, una de las modificaciones recientemente introducidas en la LCDSSG sea precisamente que “la exigencia del interés de demora para los reintegros, devoluciones y remanentes no aplicados no será

de aplicación a las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional otorgadas por cualquier administración pública estatal, autonómica o local" (disposición adicional tercera).

4. Bibliografía

- Arteagabeitia González, I. M.^a (2018). Las subvenciones de cooperación internacional. En M. Garcés Sanagustín y A. Palomar Olmeda (coords.). *Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas* (2.^a ed., pp. 761-822). Pamplona: Aranzadi.
- Belda-Miquel, S., Talón, A. y Cuesta-Delgado, D. (2024). Explorando los valores propios de la cooperación al desarrollo municipalista. Propuesta de un marco y análisis del caso del Fons Valencià per la Solidaritat. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 13 (1), 104-135.
- Bontenbal, M. (2010). The Role of European Local Governments in Development Cooperation: Examples from the Netherlands and Germany. En P. Hoebink (ed.). *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*. Ámsterdam: Amsterdam University Press.
- Camacho González, M.^a C. (2001). Participación de las Comunidades Autónomas en vía convencional y de las Entidades Locales en la cooperación al desarrollo con América Latina. *Almirez*, 10, 127-145.
- Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28.
- Carnero Lorenzo, F., Barroso Ribal, C. y Nuez Yáñez, J. S. (2017). De la ayuda humanitaria al codesarrollo. La ayuda oficial al desarrollo desde Canarias. *Anuario de Estudios Atlánticos*, 63, 1-25. Disponible en <https://revistas.grancanaria.com/index.php/aea/article/view/9912/9424>.
- De la Fuente, R. (coord.). (2010). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los Gobiernos locales y regionales*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local: bases constitucionales*. Madrid: Iustel.
- (2024). Las actividades "internacionales" de los Gobiernos locales: perspectiva general. En G. M. Díaz González (coord.). *Las actividades "internacionales" de los Gobiernos Locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- FEMP. (2006). *La cooperación al desarrollo de las entidades locales. Informe 2005*. Madrid: FEMP.
- Fortuny Jariego, J. (2005). Cooperación descentralizada: comunidades autónomas y entidades locales. En A. Socías Salvá y P. Horrach Rosselló

- (coords.). *Concepto, legislación y políticas de la cooperación para el desarrollo* (pp. 113-129). Palma: Universitat de les Illes Balears.
- García Matíes, R. (2014). La cooperación internacional para el desarrollo que realizan las entidades locales. *Revista de Estudios Locales*, Extra 169, 432-472.
- (2019). Algunas notas sobre la necesaria agilización de la gestión de los fondos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo por las entidades locales. *Revista de Estudios Locales*, 223, 84-93.
- Garrán Díaz, J. (2023). Subvenciones a la cooperación internacional como técnica de fomento y desarrollo. *Revista General de Derecho Administrativo*, 62.
- Gómez Gil, C. (2010). La cooperación descentralizada de las entidades locales: evolución y cambios. En R. de la Fuente (coord.). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los Gobiernos locales y regionales* (pp. 103-126). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Jiménez Asensio, J. (2018). Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 9, 219-246.
- Malaret i García, E. (2006). Municipios, democracia cosmopolita y cooperación al desarrollo descentralizada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 300-301, 73-96.
- Martínez Martínez, I. (2021). *Nuevos horizontes para la cooperación internacional. Una mirada a la cooperación descentralizada a través del caso vasco*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pascual García, J. (2019). Gestión y justificación de subvenciones y ayudas de cooperación internacional en favor de estados y organizaciones internacionales de derecho público. *Revista Española de Control Externo*, XXI (62), 33-64.
- Romero Romero, L. (2007). La cooperación al desarrollo de las entidades locales. En M. Iglesia-Caruncho (coord.). *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década* (pp. 431-442). Madrid: Fundación Carolina - Siglo XXI.
- Velasco Caballero, F. (2018). El Derecho de las ciudades globales. *Anuario de Derecho Municipal 2017*, 23-40.

SEGUNDA PARTE

ESTUDIOS SECTORIALES

CAPÍTULO VI

Actividad internacional de los Gobiernos locales y políticas sociales¹

Ricard Gracia Retortillo

Profesor agregado de Derecho Administrativo.
Universidad de Barcelona

Natalia Caicedo Camacho

Profesora agregada de Derecho Constitucional.
Universidad de Barcelona

SUMARIO. **1. Delimitación del objeto de estudio: los Gobiernos locales (las ciudades) como actores internacionales en materia de políticas sociales.** 1.1. La función: la actividad internacional de los Gobiernos locales. 1.2. La materia: las políticas (y los derechos) sociales. 1.3. Los sujetos: el protagonismo de las ciudades (globales). **2. Gobiernos locales y políticas sociales en el marco del sistema de Naciones Unidas.** 2.1. Derecho internacional y políticas sociales en el contexto “glocal”. 2.1.1. *La vinculación de los Gobiernos locales al derecho internacional de los derechos humanos sociales.* 2.1.2. *La vinculación de los Gobiernos locales a las políticas de desarrollo sostenible a través del “soft law”: la Agenda 2030 como paradigma.* 2.2. La implementación de las políticas sociales de ámbito internacional por los Gobiernos locales. 2.2.1. *Las “human right cities”.* 2.2.2. *La localización de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).* **3. Gobiernos locales y políticas sociales en el marco del Consejo de Europa.** 3.1. La promoción de la cooperación local internacional. En especial, el papel del Congreso de Poderes Locales y Regionales en materia de derechos humanos (y sociales). 3.2. La vinculación de los Gobiernos locales al Convenio Europeo de Derechos Hu-

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto I+D+i: “Ciudades cuidadoras. Competencias y formas de gestión de los servicios de atención a las personas en las grandes áreas urbanas”, financiado por el Ministerio de Innovación y Ciencia (Ref.: PID2022-141428NA-I00).

manos y a la Carta Social Europea. 3.2.1. *La vinculación al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.* 3.2.2. *La vinculación a la Carta Social Europea. El papel del Comité de Derechos Sociales.* **4. Gobiernos locales y políticas sociales en el marco de la Unión Europea.** 4.1. El Pilar Social como base de las políticas sociales de la Unión Europea. 4.2. La (falta de) perspectiva local en el desarrollo del Pilar Social. 4.3. La implementación del Pilar Social en el marco de las redes de ciudades. **5. Las redes de ciudades como impulsoras de la actividad internacional de los Gobiernos locales en políticas sociales.** 5.1. Auge y complejidad del sistema de redes en el contexto global. 5.2. Panorámica del sistema de redes internacionales en el ámbito de las políticas sociales. 5.3. Fortalezas y retos de las redes de ciudades como impulsoras de la actividad internacional en materia de políticas sociales. **6. Valoración final.** **7. Bibliografía.**

1. Delimitación del objeto de estudio: los Gobiernos locales (las ciudades) como actores internacionales en materia de políticas sociales

En las siguientes páginas, nos preguntamos cómo y en qué medida los Gobiernos locales llevan a cabo actividades de carácter internacional en la ordenación y gestión de sus competencias en materia de políticas sociales. Situados en estos términos genéricos, la delimitación del objeto de esta contribución exige precisar todavía qué entenderemos concretamente por “actividad internacional”, por “políticas sociales”, y cuáles son los “Gobiernos locales” a los que nos referimos.

1.1. La función: la actividad internacional de los Gobiernos locales

Una primera cuestión por advertir es el uso del concepto de “actividad internacional”. Así, partimos, como hace esta obra, de que lo son todas aquellas actividades locales dotadas de proyección exterior, en cuanto que trascienden, en su eficacia, no solo el propio término (municipal o local), sino también el territorio de los respectivos Estados de pertenencia². Y somos también conscientes de que no cabe asimilar tales actividades con el fenómeno, más amplio, de la “internacionalización” de la actuación de los Gobiernos y Administraciones territoriales, que prácticamente se extiende hoy a toda la actividad administrativa cotidiana, tenga o no, por tanto, dicha eficacia exterior.

En este contexto, en las siguientes páginas se parte de la interrelación entre ambos fenómenos, de modo que se analizarán tanto el proce-

2. Cfr. Díaz González, en el capítulo introductorio de esta obra.

so de internacionalización que supone que los Gobiernos locales incorporen a sus propias políticas sociales los marcos jurídicos y los estándares que en esta materia existen en el ámbito internacional, como también la intervención de los Gobiernos locales en el proceso de producción de las normas y el diseño de las políticas públicas de alcance internacional. Todo ello, sin perjuicio de que en uno y otro proceso puedan acabar identificándose actividades que sean de carácter internacional en sentido estricto, esto es, que tengan efectos más allá de sus Estados de pertenencia.

1.2. La materia: las políticas (y los derechos) sociales

Otra de las cuestiones clave en la delimitación de nuestro estudio es el ámbito material o sector de actividad sobre el que se proyecta la actuación internacional de los Gobiernos locales. La expresión “políticas sociales” es, sin duda, amplia, y puede albergar múltiples ámbitos y sectores, que pueden llegar a identificarse incluso con toda la misma extensión del Estado social o del Estado del bienestar. Desde una perspectiva más estricta, no es infrecuente asimilar también lo social al ámbito del empleo y las relaciones laborales.

Sin negar ninguno de estos significados, en este capítulo, en un intento de coherencia con el resto de la obra colectiva, convenimos en incluir en las políticas sociales todo aquello relacionado con la protección de los derechos sociales, entendidos en su concepto tradicional como los servicios sociales, la salud, la educación, la vivienda, entre otros. Pero también las políticas de protección dirigidas a los colectivos vulnerabilizados o históricamente discriminados, como la atención a las personas sin hogar, la inmigración, la igualdad de género, la infancia, lo que, desde una perspectiva afín, nos conduce a una aproximación conectada a los derechos humanos y el principio de no discriminación.

La delimitación material de esta contribución tiene en cuenta el carácter transversal que han alcanzado algunas de estas cuestiones (p. ej., igualdad de género, derechos humanos) y que, por tanto, también amplía y dificulta la acotación del tema. En todo caso, quede claro que la voluntad es la de excluir las cuestiones de políticas sociales conectadas con los ámbitos medioambiental o digital, que son tratadas en los otros capítulos de esta obra. Tampoco se incluye explícitamente el tratamiento de la cooperación al desarrollo, objeto también de estudio específico por otra autora, ni de la paz y seguridad internacionales, que, aunque son cuestiones en ambos casos muy vinculadas a los derechos humanos, tienen su propia especificidad y desbordan claramente la dimensión social.

1.3. Los sujetos: el protagonismo de las ciudades (globales)

Aunque puede haber iniciativas de municipios pequeños o en despoblación, el protagonismo en la acción exterior local es de las ciudades y, muy especialmente, de las grandes ciudades y de aquellas que han apostado por situarse como “ciudades globales” (Velasco Caballero, 2018). Esta construcción puede desarrollarse en el marco de acciones como las redes integradas esencialmente por las grandes ciudades, o bajo el liderazgo de ciudades que buscan proyectarse como modelo institucional que afronte los retos globales desde lo local. Sea a través de unos instrumentos u otros, lo cierto es, como ha destacado la doctrina, que estas dinámicas de proyección exterior tienen un carácter fundamentalmente urbano (Pazos Vidal, 2023: 141).

Atendiendo al ámbito material objeto de este capítulo, son también las grandes ciudades y particularmente las áreas metropolitanas las que asumen un papel destacado en las políticas sociales (García-Chueca y Fernández, 2020; Eurocities, 2018). Lejos del contexto del siglo XX, muy marcado por el protagonismo de los Estados, las ciudades se muestran hoy en día como espacios en los que la innovación y la proximidad dan respuestas más eficaces a los problemas sociales (Gomà, 2019). La globalización de retos sociales a los que tienen que hacer frente las ciudades, como la pobreza, el aumento de la desigualdad, la discriminación, entre otros, desborda el marco jurídico-institucional tradicional, de modo que la internacionalización de su actividad emerge como la vía adecuada para abordarlos.

En cualquier caso, la delimitación subjetiva de nuestro estudio a las ciudades no niega que los espacios rurales y las pequeñas ciudades también se ven afectados por sus propios retos y que, como ya ha advertido la doctrina, un “enfoque excesivamente urbano” corre el riesgo de afectar no solo al equilibrio territorial, sino “también la cohesión y justicia social” (Grange *et al.*, 2024).

En este contexto, el trabajo que sigue a continuación constituye una primera aproximación a la actividad internacional de las ciudades en el ámbito de los derechos y las políticas sociales, a partir de las siguientes tres premisas. Primera, el carácter todavía incipiente de la intervención internacional de los Gobiernos locales y las ciudades en esta materia, de lo que resulta el también escaso tratamiento académico del tema hasta la fecha³. Segunda,

3. Prueba de ello es que, por ejemplo, entre los diez casos-testigo recogidos en una de las obras de referencia en la materia como es el manual de Aust y Nijman, para dar cuenta de cómo las ciudades inciden en el derecho internacional público contemporáneo, solo encontramos directamente vinculado a las políticas sociales (en su sentido más clásico) el de la gobernanza de la salud, más allá de los relativos a los derechos humanos y las migraciones. Cfr. Aust y Nijman (2021: 187-320).

fruto de lo anterior, no es posible identificar todavía, en cuanto al objeto de la acción exterior, una distinción clara entre la protección de los derechos y la implementación de las políticas sociales. Tercera, dado el estado actual de la cuestión, este trabajo tiene por objeto ofrecer una visión panorámica, a modo de mapeo preliminar, del marco jurídico-institucional que reconoce las ciudades como actores presentes en el contexto internacional. Para ello, esta contribución se ocupa de las actividades desarrolladas en los distintos niveles de gobierno internacional en relación con los derechos y las políticas sociales, tratando, en primer lugar, del ámbito global, centrado en el sistema de Naciones Unidas (2), para posteriormente dedicarse al ámbito europeo, distinguiendo el marco del Consejo de Europa (3) del de la Unión Europea (4). Finalmente, se incorpora una breve descripción del ecosistema de redes de ciudades (5), en cuanto que instrumento presente de forma transversal en los tres niveles anteriores.

2. Gobiernos locales y políticas sociales en el marco del sistema de Naciones Unidas

El sistema de Naciones Unidas mantiene un carácter predominantemente interestatal, de modo que el papel que se concede a los Gobiernos locales, aunque varía según el órgano, agencia, fondo o programa de que se trate, es, en términos generales, más bien secundario. En cualquier caso, las transformaciones de las últimas décadas del derecho internacional, tanto en lo que se refiere a los contenidos como a los sujetos y su sistema de fuentes (Leñero y Darnaculleta, 2021: 668-712), incorporan algunos matices a dicha conclusión. De hecho, el conocido contexto de la “glocalización” ha permitido afirmar el paso de una tradicional “invisibilidad” de los Gobiernos locales en el ordenamiento internacional a su progresivo reconocimiento como actores —aunque no sujetos— internacionales que llevan a cabo una actividad exterior autónoma a la de sus respectivos Estados (Durmus, 2021).

El ámbito de las políticas sociales que aquí estudiamos no es una excepción a dichas tendencias. De hecho, puede decirse que incluso ha contribuido a consolidarlas. No en vano, de un lado, el derecho internacional (global) incorpora cada vez más interacciones a los Gobiernos locales en materia social a través de normas, normalmente de “soft law”, que, en segundo término, estos aplican mediante el diseño y la implementación de políticas comprometidas con las agendas globales, y que dan lugar a actividades con relevancia exterior. Ambos fenómenos se manifiestan principalmente en dos campos —la protección de los derechos humanos y la promoción del desarrollo sostenible— que claramente presiden dichas agendas en la última década y que, en tanto que tienen una clara dimensión social, nos sirven

como referencia para exponer el marco jurídico-institucional de ámbito global en materia de políticas sociales.

2.1. Derecho internacional y políticas sociales en el contexto “glocal”

Aunque tradicionalmente el de las políticas sociales ha sido un campo de menor internacionalización que otros —como el económico, el de la paz y seguridad, la cooperación al desarrollo, o el medio ambiente—, la globalización trajo consigo el obligado reconocimiento de que sus distintas dimensiones (económica, medioambiental, tecnológica) tienen una indiscutible repercusión e imbricación social, que además se retroalimenta con la urbanización mundial (Gomà, 2019)⁴. Y que, por tanto, los desafíos en políticas sociales (pobreza, migraciones, salud, educación, cuidados, igualdad, etc.) se integran decididamente en las agendas internacionales, formando parte de la lógica del espacio “glocal” (Aranbarri Kortabarria, 2024). Esto es, la solución a los retos en políticas sociales supera el ámbito interno de los Estados, reclamando la intervención a nivel global, pero a su vez requiere —de forma necesariamente complementaria— del compromiso y reconocimiento del papel de los Gobiernos locales en dicho contexto.

Desde el punto de vista jurídico, cabría pensar que la gobernanza glocal de los derechos y políticas sociales se traduce en un mayor reconocimiento de los Gobiernos locales (ciudades) por el derecho internacional, de acuerdo con la tendencia general de que sus normas les interpelan cada vez más directamente (Aust y Nijman, 2021: 5). Así, estos ya no solo estarían jurídicamente vinculados a las obligaciones internacionales de sus Estados, sino que cuentan con más casos en que deben asumir autónomamente —con la necesaria coordinación y cooperación— la aplicación efectiva de un derecho internacional que alude a ellos expresamente. Para examinar este fenómeno, identificamos como “sectores de referencia” el de la protección de los derechos humanos y el de la promoción del desarrollo sostenible, que se han erigido, entre otros, en intereses —bienes públicos— globalmente compartidos por la comunidad internacional (Leñero y Darnaculleta, 2021: 670-671), de modo que presiden las agendas globales, y, por tanto, orientan transversalmente las políticas y decisiones públicas de todos los niveles de

4. Sin ir más lejos, las recientes crisis sanitarias o los conflictos bélicos en Ucrania o en Gaza-Oriente Próximo, o la propia crisis climática, así lo han puesto nuevamente de manifiesto. Piénsese, por ejemplo, en las implicaciones laborales o educativas de la pandemia de la Covid-19, o en las repercusiones en el acceso a los servicios básicos, como la energía, resultantes de la guerra ucraniana, o la extensión de nociones como las de “refugiados o migrantes climáticos” o de brecha digital proyectada en relación con determinados colectivos especialmente vulnerables.

la gobernanza glocal, confluendo a su vez en la finalidad de construir una sociedad dotada de mayor igualdad, inclusión y justicia social. Un somero repaso al derecho internacional de los derechos humanos y al del desarrollo sostenible permite incorporar algunos matices sobre el alcance de esta mayor exposición de los Gobiernos locales a las normas internacionales, a la vez que pone de manifiesto la diversidad de instrumentos normativos utilizados, entre los que proliferan los de “soft law”.

2.1.1. La vinculación de los Gobiernos locales al derecho internacional de los derechos humanos sociales

No hay discusión en que los Gobiernos locales están sujetos al cumplimiento de las obligaciones internacionales de sus propios Estados en materia de derechos humanos. Como es propio del derecho internacional, la responsabilidad estatal alcanza a todas las instituciones públicas que lo integran, incluido, pues, el nivel local de gobierno, cuya actuación, en cuanto parte de la organización estatal, puede generar también responsabilidad internacional estatal y ser objeto de litigio (Aust y Nijman, 2021: 5). No obstante, además de este nivel de obligaciones formales que pasan necesariamente por los Estados, el ordenamiento internacional recoge también llamadas y mandatos explícitos a los Gobiernos locales, que, sin embargo, tienen poca cabida en el “hard law” y se contienen cada vez más en distintos instrumentos de “soft law”, que persiguen, al menos, enfatizar el compromiso de los Gobiernos locales en este campo.

Si atendemos a las normas convencionales de derecho internacional en materia de derechos humanos (con especial atención a los sociales), las menciones expresas a los Gobiernos locales son, en efecto, más bien escasas, cuando no anecdóticas, puesto que —como sucede con carácter general— los tratados aluden casi en exclusiva a los Estados como obligados internacionalmente. Aunque, como expresamente también se ha reconocido para los derechos sociales, dicha ausencia no exime a los Gobiernos locales de cumplir con tales obligaciones⁵, esta conclusión es mucho más evidente en los pocos supuestos donde sí se alude expresamente a las autoridades o Gobiernos locales. Tal es el caso, por ejemplo, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, cuyo

5. Véase la Observación general n.º 16 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, en la que se subrayó que “la violación de los derechos contenidos en el Pacto puede producirse por acción directa, la inacción u omisión de los Estados Parte o de sus instituciones u organismos en los planos nacional y local”.

artículo 2.c) sí impone la obligación de revisar transversalmente no solo las políticas nacionales, sino también las locales, para evitar crear o perpetuar cualquier efecto discriminatorio⁶.

Más allá de los textos de naturaleza no convencional, las alusiones directas a los Gobiernos locales se contienen en otros documentos de menor vinculatoriedad; por ejemplo, en el marco de instrumentos de seguimiento y supervisión de la aplicación de los propios tratados. En materia de derechos sociales, pueden señalarse en este sentido algunas observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativas al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que incluyen mandatos concretos a la actuación de los Gobiernos locales⁷. Este es el caso de la “Observación General nº7 sobre el derecho a una vivienda adecuada”, en donde se llama a las entidades regionales y locales a coordinar las políticas de vivienda con otras conexas como la economía, el medio ambiente o la agricultura; o también la “Observación General nº11 relativa a los planes de educación”, que incluye a las autoridades locales como responsables de promover la gratuidad de la educación primaria. En términos similares, encontramos referencias, igualmente tangenciales, en instrumentos dentro del marco de otros tratados de derechos humanos, como la Convención de los Derechos del Niño, donde se insta a los Gobiernos locales –junto al resto de autoridades territoriales– a desarrollar políticas públicas de protección de los menores en ámbitos específicos como el VIH/Sida (“Observación General nº3 del Comité de Derechos del Niño sobre el VIH/Sida y los derechos del niño”)⁸.

Además de los ejemplos anteriores, el derecho internacional de los derechos humanos plasma el compromiso de los Gobiernos locales en textos que suelen encajarse bajo la etiqueta de “soft law” y que, aunque carecen de fuerza jurídica-vinculante, sí pueden llegar a tener, en cambio, una elevada eficacia, en especial en términos político-institucionales. Así, entre otros, puede mencionarse, en el marco de la Organización Internacional de

6. En particular, dicho precepto dispone: “Cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista”.

7. De conformidad con las normas 76 y 77 de su reglamento, el Comité puede decidir elaborar y adoptar observaciones generales sobre temas específicos que aborden aspectos del Pacto o de sus protocolos opcionales con vistas a ayudar a los Estados parte a cumplir con sus obligaciones. Están disponibles en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=8&DocTypeID=11.

8. De manera equivalente, pueden encontrarse referencias análogas a las responsabilidades o los deberes de los Gobiernos locales en la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad o la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer.

las Migraciones, el elevado grado de responsabilidad que se otorga a las autoridades locales en el cumplimiento del Pacto Mundial para la Migración⁹, el cual introduce obligaciones para los Gobiernos locales en prácticamente todos sus objetivos. De hecho, del total de 23 objetivos planteados, son muy pocos los ámbitos en los que las autoridades locales no resultan mencionadas, limitándose a aquellos en los que no tienen competencias, como la contratación laboral, la gestión de fronteras, la cooperación consular o la portabilidad de la seguridad social¹⁰.

Todavía en el ámbito de Naciones Unidas, merece una mención, por su misión social, la Organización Internacional del Trabajo. A pesar de que los múltiples convenios fundamentales no contienen referencias sustanciales a los Gobiernos locales, sí existe una práctica consolidada que fomenta la cooperación en materias como la protección y el fomento del trabajo decente, y que ha dado lugar a iniciativas que se han formalizado en instrumentos no normativos, pero significativos y eficaces. Sirva como ejemplo el “Memorando de Entendimiento” firmado en 2012 con la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, que fomenta la cooperación Sur-Sur y entre ciudades para la realización de proyectos en materia de creación de empleo, formalización del trabajo informal y desarrollo económico y social a nivel local¹¹.

2.1.2. La vinculación de los Gobiernos locales a las políticas de desarrollo sostenible a través del “soft law”: la Agenda 2030 como paradigma

El compromiso de los Gobiernos locales con el derecho internacional de “soft law” se manifiesta también en el ámbito de las políticas de desarrollo sostenible que han centrado buena parte de la acción de la ONU en la última década. Su principal manifestación es la conocida “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptada por la Asamblea General en septiembre de

9. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (A/RES/73/195), Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. Al respecto, destaca su carácter de *soft law* como instrumento de promoción de los derechos humanos (Fajardo del Castillo, 2019).

10. Los Gobiernos locales han acogido esta iniciativa dando lugar a iniciativas en distintos ámbitos. En el caso español, por ejemplo, el “Pacto local y provincial de apoyo a personas refugiadas: Propuestas para la renta garantizada de ciudadanía”, aprobado en Salamanca, por su Ayuntamiento, la Diputación Provincial y entidades del tercer sector, para aplicar los objetivos 15 y 20 del Pacto mundial.

11. Oficina Internacional del Trabajo (2015), *Promoción del trabajo decente a nivel local a través de la Cooperación Sur-Sur y Ciudad a Ciudad* (ed.: Organización Internacional del Trabajo). https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@exrel/documents/publication/wcms_414595.pdf.

2015¹², y a la que se une la Nueva Agenda Urbana, aprobada un año después en el ámbito de ONU-Hábitat y que desarrolla la anterior en lo relativo a las políticas urbanas¹³.

Por su parte, la Agenda 2030 y los 17 objetivos de desarrollo sostenible que la integran, concretados a su vez en un total de 169 metas y 232 indicadores, se configuran como un plan integral, de alcance universal, en favor de cinco esferas: las personas (erradicación de la pobreza), la protección del planeta, la garantía de la prosperidad, el fortalecimiento de la paz y la promoción de las alianzas. La Agenda ofrece una “hoja de ruta”, para quince años, al conjunto de Estados, que se pretende llevar a cabo bajo un enfoque cooperativo, de modo que no solo se impliquen los propios órganos estatales, sino también las entidades regionales y locales, así como el conjunto de la comunidad internacional y la sociedad civil. La implicación local es, por tanto, fundamental, y está presente de forma relevante en el texto de la Agenda, al menos en tres sentidos: por un lado, prácticamente todos los ODS se refieren a materias o sectores que suelen ser de competencia local¹⁴. Más concretamente, en segundo término, el texto contiene alusiones explícitas a los Gobiernos locales, sea con carácter general, persiguiendo su compromiso en la implementación del conjunto de la Agenda, de forma cooperativa¹⁵, o sea en relación con alguna de las metas específicas que concretan los distintos objetivos¹⁶. Finalmente, como es sabido, uno de los ODS, el 11, se dedica específicamente a los Gobiernos locales, con la pretensión de conseguir que las “ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Sin perjuicio de que, tal y como se ha afirmado, una adecuada lectura de este objetivo exige proyectarlo subjetivamente sobre todo el nivel local —y no exclusivamente sobre las ciudades o el mundo urbano— (Esteve

12. “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. A/RES/70/1 Asamblea General, de 21 de octubre de 2015.

13. La Nueva Agenda Urbana se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas la hizo suya en su Resolución 71/256, de 23 de diciembre de 2016.

14. En síntesis, los 17 ODS se refieren a pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsables, acción por el clima, vida submarina, vida de ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos.

15. Véase ONU, 2015: *Agenda 2030*, Introducción, párrafos 34, 45 y 52.

16. Garantizando la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento (meta 6.6b); la promoción y garantía del uso de productos locales en la construcción de infraestructuras (11.c), en la promoción del turismo sostenible (12.b), en la planificación y gestión del cambio climático (13.b); la protección de la biodiversidad y sostenibilidad de los ecosistemas (15.9).

Pardo, 2021: 19-22), lo cierto es que el ámbito material de los sectores de actividad sobre los que se proyectan las siete metas de este objetivo tiene mucho que ver con aspectos que –aunque de dimensión social limitada– se manifiestan de forma más intensa en las ciudades: vivienda, transporte, ordenación urbanística, patrimonio cultural y natural, espacio público, entre otros.

Más allá del ODS11, el conjunto de los objetivos y sus metas se conciben con carácter integrado e indivisible, de aplicación universal, y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Siendo esto así, no es menos cierto que la incorporación explícita de la dimensión social y su equiparación a un mismo nivel que las otras dos es, sin duda, una novedad de la Agenda 2030 en la concepción del desarrollo, de manera que viene a configurar la sostenibilidad como el paradigma sobre el que construir un nuevo modelo global, en el que el progreso económico se conjugue tanto con el respeto y la protección al medioambiente como con el bienestar de las personas de forma igual y justa.

2.2. La implementación de las políticas sociales de ámbito internacional por los Gobiernos locales

Lo expuesto hasta aquí confirma el papel relativo de los Gobiernos locales en el plano formal del derecho internacional de la ONU, siendo su reconocimiento todavía incipiente y fundamentalmente a través de instrumentos de “soft law”. Frente a ello, los Gobiernos locales sí tienen un rol más relevante y creciente en la implementación de las políticas y aplicación de las disposiciones emanadas del sistema de Naciones Unidas. Lo que, por otra parte, pone de manifiesto tanto la eficacia de tales instrumentos como el compromiso local con sus propósitos y las correspondientes agendas globales. En coherencia con nuestra perspectiva de estudio, presentamos a continuación al alcance de las principales iniciativas locales en las dos áreas de referencia seleccionadas: las políticas de derechos humanos y las de desarrollo sostenible.

2.2.1. Las “human right cities”

La contribución de las entidades locales a una gobernanza basada en los derechos humanos ha sido destacada por los propios órganos de la ONU como clave para su protección y promoción a nivel mundial¹⁷. De hecho, la implicación local en este ámbito cuenta con múltiples iniciativas que

17. Véanse el Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos: “El papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos” (Asamblea General. A/HRC/30/49, de 7 de agosto de 2015), y el Informe de la Alta Comisionada de Naciones

han dado lugar a una práctica consolidada a través de la cooperación y la definición de estrategias conjuntas a nivel internacional, que han dado lugar incluso a su sistematización y categorización a través de las denominadas “human right cities” (en España, Díaz González, 2020). Al respecto, nos detenemos en el análisis de dos aspectos: primero, el alcance y la variedad de los instrumentos y medidas locales adoptados, y segundo, el distinto grado de proyección exterior de tales actividades.

En relación con la primera de las cuestiones, los Gobiernos locales llevan a cabo, en efecto, una amplia diversidad de intervenciones que, bajo el enfoque de derechos humanos, incluyen potestades y funciones públicas de distinto alcance y efectos. Por un lado, han adoptado disposiciones jurídicas que tienen por finalidad promover y garantizar los derechos humanos, la igualdad y no discriminación y, en particular, los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad y marginación. En ellas, se establecen las responsabilidades y obligaciones de las autoridades locales como garantes de los derechos reconocidos a los particulares, pero también, como medidas de promoción y concienciación, los deberes a cumplir por la población local¹⁸. Aunque buena parte de estas “Cartas de derechos” encajan difícilmente con instrumentos de naturaleza normativa *stricto sensu*, y se quedan más bien en meras declaraciones político-institucionales, hay casos de municipios que han aprobado verdaderas ordenanzas directamente dirigidas a la protección de los derechos humanos y la igualdad y no discriminación¹⁹. En otros supuestos, estos textos surgen por la acción de las redes internacionales de ciudades, con una clara vocación de fomentar un modelo de ciudad comprometido con los derechos humanos²⁰. A pesar de que su naturaleza jurídica es también controvertida y no siempre clara²¹, la adopción de estos textos no solo pone de manifiesto el compromiso local con los derechos humanos, sino que incluso

Unidas para los Derechos Humanos: “La administración local y los derechos humanos” (Asamblea General. A/HRC/51/10, de 22 de julio de 2022).

18. Por ejemplo, la *Carta de ciudadanía. Carta de derechos y deberes de Barcelona*, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona el 17 de diciembre de 2010 (BOP Barcelona, 14 de febrero de 2011).

19. Ordenanza Municipal para la Igualdad de Mujeres y Hombres del Ayuntamiento de Tolosa, aprobada el 22 de abril de 2008 y publicada en el Boletín Oficial de Gipuzkoa n.º 85, de 6 de mayo de 2008.

20. Tal es el caso de la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” (a partir del impulso de Coalición Internacional del Hábitat, 2005), la “Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad” (bajo el impulso de la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2011) o los “Principios rectores de Gwangju para una Ciudad por los Derechos Humanos” (aprobados en el Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos, 2014).

21. En particular, sobre la difícil delimitación de la naturaleza jurídica, puede verse Vaquer Caballería (2003), en relación con la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada en Sant-Denis en el año 2000, precedente de la citada Carta Mundial.

ha llevado a afirmar que —a través de estas redes y/o su acción conjunta con la sociedad civil internacional— los Gobiernos locales pueden actuar como verdaderos “emprendedores de normas”, en cuanto que sus foros de discusión y los trabajos y consensos resultantes pueden ser el punto de partida para el reconocimiento internacional de derechos emergentes, como el propio derecho a la ciudad (Galceran-Vercher, 2019). Todavía en el ámbito normativo, los Gobiernos locales adoptan también medidas de evaluación normativa, examinando el impacto de la legislación de derechos humanos y revisando su compatibilidad con la propia normativa local²².

Aunque con un menor nivel de vinculación jurídica, las entidades locales aprueban también planes y programas de actuación para cumplir con sus obligaciones (internacionales) en materia de derechos humanos, fijando necesidades y metas y formulando medidas y actividades para su efectiva puesta en práctica²³. Otro de los instrumentos en auge es la introducción del enfoque de derechos humanos en los presupuestos locales, de modo que la elaboración de los ingresos y gastos de la entidad local se ocupa específicamente de atender a las necesidades y obligaciones en relación con los derechos humanos²⁴. Entre el conjunto de acciones y medidas programadas, también contribuyen al enfoque de derechos humanos acciones de concienciación y formación, tanto en relación con la capacitación y especialización de los propios empleados públicos de la Administración local, como a través de actividades de sensibilización e información dirigidas al conjunto de la ciudadanía.

Adicionalmente, el compromiso de los Gobiernos locales con los derechos humanos comporta también su voluntad de incidencia en la conformación de las políticas estatales en la materia, de manera que, en la práctica, se llevan a cabo actuaciones que van más allá de los mecanismos de participación formal que puedan establecerse tanto en los propios Estados como en las organizaciones internacionales²⁵. Tales actuaciones, que suelen

22. El municipio de Barcelona ha revisado los reglamentos municipales a la luz de la normativa de derechos humanos, lo que ha sido destacado incluso en el citado Informe de la Alta comisionada de la ONU (p. 3).

23. El municipio de Barcelona adoptó, a través de la medida de gobierno de diciembre de 2017, el programa “Barcelona: ciudad de derechos”, que incluye un enfoque basado en los derechos humanos, cuyas prioridades temáticas son explícitamente la lucha contra el discurso de odio y la discriminación, la protección de los derechos civiles y libertades en el espacio público y el fomento de la plena ciudadanía de las personas migrantes y extranjeras. Disponible en https://ajuntament.barcelona.cat/dretsdiversitat/sites/default/files/MesuraGovernBCNDrets_CAT.pdf.

24. En particular, una de sus manifestaciones más extendidas es el análisis presupuestario con perspectiva de género; sobre ello, Rodríguez Pérez (2020).

25. Sobre ello, se destaca la participación en procedimientos de supervisión de tratados internacionales de derechos humanos, a través de informes paralelos a los de los Estados (Díaz González, 2020: 90).

pretender marcar una posición propia o incluso discrepante respecto a la de los respectivos Estados, alcanzan desde aquellas más simbólicas, como meras declaraciones institucionales en las que se manifiesta la propia posición en una materia concreta, hasta la intervención en redes u organizaciones internacionales en las que no participa el respectivo Estado o incluso la asimilación como derecho propio y la ejecución de tratados internacionales no ratificados (Díaz González, 2020: 93-94). Como es fácil de advertir, buena parte de estas medidas plantean no pocos problemas desde el punto de vista jurídico-institucional y, en particular, de su compatibilidad con la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, que han dado lugar a conflictos jurídicos, algunos de ellos paradigmáticos a nivel comparado. Así, por ejemplo, el caso de la ciudad de San Francisco, que aprobó una ordenanza para aplicar en su ámbito territorial la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), a pesar de no haber sido ratificada por los Estados Unidos. O la experiencia de las denominadas “ciudades santuario”, que, frente a una política migratoria federal restrictiva, decidieron, con Nueva York a la cabeza, crear un marco de protección frente a la expulsión para las personas en situación irregular, apelando al derecho internacional (Garcés y Eitel, 2019).

Finalmente, la implicación local en la protección de los derechos humanos cuenta también con una relevante dimensión institucional. En no pocas ocasiones, aquella se traduce en la creación por las ciudades de estructuras organizativas nuevas (oficinas, observatorios, etc.), o bien en el refuerzo de las existentes con la incorporación o potenciación de competencias en esta materia²⁶, sin olvidar el ya apuntado recurso a la cooperación internacional a través de instrumentos más o menos formalizados, como las plataformas o redes de ciudades.

Más allá de la diversidad de las formas y los instrumentos a que da lugar la internacionalización de la acción local, conviene analizar, como el segundo aspecto de interés ya apuntado, la distinta relevancia que estas actividades pueden tener en términos de su repercusión exterior o internacional. En términos generales, tal y como ya ha indicado la doctrina (Díaz González, 2020: 89-91), los distintos tipos de actividades señalados (sean normativas, de planificación, sensibilización, formación, de incidencia política o incluso de carácter organizativo-institucional) pueden albergar manifestaciones que tienen eficacia exterior como otras se limitan a un ámbito interno o doméstico. Baste ahora con recordar algunos ejemplos. Así, cabe distinguir

26. Entre otras: la pionera creación del Consejo municipal de Derechos humanos en Graz (Austria); o en Barcelona, la Oficina para la no Discriminación; o en Valencia, la creación del Observatorio para la no discriminación y prevención de delitos de odio.

entre meros compromisos “esencialmente culturales” o de concienciación y sensibilización de la propia población con la defensa de los derechos humanos (la aprobación de las “Cartas de Derechos”), que suelen limitarse al ámbito territorial de los propios Gobiernos locales, y otras prácticas que sí tienen una clara vocación de incidencia en la política desarrollada por los propios Estados o por terceros en materia de derechos humanos, como puede ser la ratificación (simbólica) de la CEDAW o las decisiones de las ciudades santuario. Igualmente, en cuanto a las medidas de institucionalización, salta a la vista la distinta repercusión internacional de los órganos creados como parte de la propia organización interna local, que, aunque pueden llegar a erigirse en modelo comparado para otras ciudades, limitan sus competencias al ámbito interno, frente a la cooperación y asociación entre municipios de distintos Estados, que, en la práctica, es sin duda el gran instrumento de internacionalización de la acción local, en su doble dimensión de proyección de lo local al exterior, pero también de localización de lo global.

Para concluir, la experiencia de las ciudades de derechos humanos y, en general, la incorporación del enfoque de derechos en el nivel local, no están exentas de carencias o dificultades. Con carácter general, es recurrente señalar las siguientes²⁷: la falta de voluntad política (más propia de contextos no democráticos), la falta de capacidad institucional y de recursos en los Gobiernos locales, la falta de coordinación adecuada entre los diferentes niveles de gobierno o la deficiente delimitación de competencias con los Gobiernos locales o entre ellos, la falta de formación e información de las autoridades, responsables y personal de los Gobiernos locales en materia de derechos humanos, o, en fin, la poca participación y reconocimiento del papel de la sociedad civil.

2.2.2. La localización de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)

Tal y como ya hemos señalado, la Agenda 2030 se ha erigido en el instrumento de mayor notoriedad de la última década a partir del cual diseñar e implementar políticas públicas de ámbito mundial en favor del desarrollo sostenible (Esteve Pardo, 2021; García Matíes, 2016). La Agenda y sus 17 objetivos son también uno de los espacios en los que se hace más patente la dinámica de la “glocalización”, esto es, la interacción entre la escala global y la local, donde a su vez se manifiesta la complejidad de los grandes problemas actuales de la humanidad: pobreza, cambio climático, vulnerabilidad a las crisis económicas y de salud pública. El lema “pensar global y actuar

27. Véanse los documentos citados en la nota 17: ONU (2015: 10-11; 2022: 9-11).

local” ya no es suficiente para dar respuesta a las necesidades sociales, de modo que no solo los problemas globales requieren soluciones locales, sino que los problemas locales exigen también soluciones globales, que necesariamente deben contar con los actores interesados en su implementación, pero también en su diseño (Buyolo García, 2021: 43).

En este contexto, la denominada estrategia de “localización de los ODS” se refiere a la forma en que los Gobiernos locales (y regionales) pueden contribuir a alcanzar los ODS a través de sus acciones desde “abajo-arriba”, pero también a cómo los ODS proveen (de arriba-abajo) un marco para las políticas públicas de desarrollo local (Alonso Ibáñez, 2021: 11-12)²⁸.

Desde esta perspectiva, es unánime el reconocimiento de la importancia de los Gobiernos locales en la implementación de la Agenda 2030²⁹. Los Gobiernos locales son clave, puesto que, en gran medida, todos los ODS pueden vincularse más o menos directamente a competencias que se atribuyen al nivel local de gobierno, aunque, como es obvio, esto varíe según el modelo de descentralización territorial de que se trate. De ahí que los Estados adopten estrategias para facilitar que los Gobiernos locales lleven a cabo esta agenda, pero que a su vez sea necesario contextualizarlas y adaptarlas a cada territorio.

En el caso de España, uno de los primeros documentos adoptados fue el “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030”³⁰, que sentó las bases para la “Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2030”, aprobada en Consejo de Ministros el 5 de junio de 2021³¹. Más allá de otras consideraciones de fondo también relevantes —como el claro predominio de la dimensión social frente a la medioambiental en la identificación de los retos y políticas a priorizar (críticamente, de la Cruz Prego, 2023: 36-39)—, estos documentos ponen de relieve la necesaria implicación de los Gobiernos locales (y autonómicos) en la consecución de los ODS. Partiendo de un enfoque “multiactor y multinivel”, fijan —aunque sin mayor planificación temporal ni presupuestaria— compromi-

28. ONU-Hábitat, United Nations Human Settlements Programme (2016). World Cities Report. Urbanization and Development. Emerging Futures. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

29. Así lo destacan los diferentes documentos que desarrollan la Agenda, tanto a nivel mundial como en el marco de la UE (p. ej., las conclusiones del Consejo de la UE de 20 de junio de 2017, “Un futuro europeo sostenible: la respuesta de la UE a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, apartado 2). O el propio Plan de Acción español (véase nota siguiente), pp. 120-124.

30. “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”, aprobado por Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018.

31. “Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2030: Un proyecto de país para hacer realidad la Agenda2030”, aprobada en Consejo de Ministros el 5 de junio de 2021.

sos de actuación dirigidos al fortalecimiento de la acción local en el desarrollo, implementación, alineación y localización de la Agenda 2030, mediante la dotación de recursos económicos y técnicos, el desarrollo de indicadores locales de los ODS y la promoción y difusión de la Agenda 2030, destacando el rol protagonista de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Entre las iniciativas locales que contribuyen a esta localización, y que refuerzan el compromiso local con los ODS, destacan dos de tipo institucional, ambas promovidas precisamente por la FEMP: la creación de la “Red de Entidades Locales para la Agenda 2030”, que hoy integra más de 600 entidades locales, y la “Comisión ODS Agenda 2030”, compuesta por más de 200 electos locales. Del impulso de la FEMP, en colaboración con el Ministerio competente, ha surgido también una “Guía para la localización de los ODS”³², en línea con las ya publicadas por otras asociaciones de ámbito internacional (p. ej., el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales, GTF, 2016). Adicionalmente, la implementación local de la Agenda 2030 (en su concreción estratégica española) se está produciendo a través de una serie de instrumentos, entre los que cabe citar: la aprobación de figuras de planificación estratégica de la acción política, que, en ocasiones, se acompañan de órganos específicos de seguimiento, el incipiente desarrollo de medidas de alineación presupuestaria con los ODS, o bien la construcción de algunos indicadores estadísticos para monitorizar la evolución de los objetivos y políticas³³. Con carácter general, son también relevantes, en la práctica, las actividades específicas de los Gobiernos locales intermedios en la difusión, el asesoramiento y la garantía del cumplimiento de los ODS, así como especialmente en la elaboración de indicadores³⁴.

Otro de los aspectos centrales de la Agenda es precisamente el de su seguimiento y evaluación³⁵, que también plantea retos respecto a su localización. Al respecto, destaca el papel del Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (HLPF)³⁶, que es el principal espacio de alcance global en el que los

32. Disponible en <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/guia-localizacion-a2030.pdf>.

33. El Plan de acción exterior del Ayuntamiento de Málaga 2021-23 combina precisamente ejemplos de todas estas medidas (https://participa.malaga.eu/export/sites/participacion/galleries/Documentos-Accion-Exterior/Plan_de_Accixn_Exterior_2021-2023.pdf). Esta y otras experiencias han sido objeto de estudio en Alonso Ibáñez (2021).

34. Por ejemplo, la intensa labor realizada por la Diputación de Barcelona (<https://www.diba.cat/es/web/ods>).

35. Véase ONU. Asamblea General (2015), Resolución A/RES/70/1, apartados 72 a 91.

36. Fue creado en 2012 tras la Conferencia Río+20, reemplazando a la Comisión sobre Desarrollo Sostenible, que se había reunido anualmente desde 1993. Está integrado por los Estados miembros de la ONU y adopta declaraciones políticas negociadas intergubernamentalmente. Además de las tareas de seguimiento y evaluación, realiza labores de apoyo a la implementación

Estados miembros de la ONU presentan, mediante su Revisión Nacional Voluntaria (VNR, en inglés), el estado de su progreso hacia la consecución de los ODS en 2030³⁷. Estos exámenes nacionales suelen incorporar referencias al grado de cumplimiento y a las actividades de los Gobiernos regionales y locales, destacando algunas buenas prácticas y fijando una cierta hoja de ruta para el futuro³⁸. Sin embargo, en buena parte de los casos, no dejan de ser meras recomendaciones o compromisos políticos, sin mayor planificación, y con un carácter general y escasamente localizado, que no siempre reflejan significativamente la participación local en dichos procesos de evaluación. En este contexto, los propios Gobiernos locales han emprendido sus propias evaluaciones, sea a través de informes elaborados por las principales asociaciones municipalistas mundiales³⁹ o incluso de forma individual⁴⁰, siguiendo el modelo pionero de la ciudad de Nueva York, que en 2018⁴¹ inició una práctica que ha sido descrita no solo como un instrumento útil técnicamente que alinea los objetivos de la planificación urbana con los ODS con base en métricas y datos contrastados con la participación de múltiples actores locales, sino también como una forma de diplomacia urbana que permite “que las ciudades se liberen de la visión paternalista que sobre sus capacidades internacionales mantienen los estados miembros de las Naciones Unidas” (Clüver Ashbrook, 2023: 143-144).

Finalmente, como en el caso de las “human right cities”, apuntamos algunas limitaciones que el transcurso de casi una década desde la adopción de la Agenda 2030 ha puesto de relieve. De entrada, conviene remarcar que la Agenda 2030 carece de fuerza jurídica vinculante. El cumplimiento de los objetivos y metas que se contienen en ella queda más bien fiado al compromiso político adoptado por los Estados y el resto de los actores, públicos o privados, a los que se llame a intervenir, sin que su incumplimiento pueda dar lugar a acciones judiciales ni ser fuente de responsabilidades jurídicas (Esteve

de los ODS sobre el terreno, y actúa como punto de convergencia entre actores locales, Gobiernos nacionales y el sistema de la ONU. En 2018 aprobó la guía “Localizing the SDGs Toolkit”.

37. De conformidad con la Resolución 70/299 de la Asamblea General, de 29 de julio de 2016, sobre “Seguimiento y examen de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel mundial”.

38. Véase el último examen presentado por España en 2024: <https://hlpf.un.org/countries/spain/voluntary-national-reviews-2024>.

39. Véase el Informe anual: “Hacia la localización de los ODS”, elaborado, desde 2017, por la CGLU y la Global Taskforce, que viene recogiendo y evaluando las principales actividades de los Gobiernos locales y que se presenta anualmente en el Foro de Alto Nivel Político. Disponible en <https://gold.uclg.org/sites/default/files/uploaded/HLPF2024.pdf>.

40. En España, más allá del País Vasco y la Comunidad Valenciana, a nivel municipal, solo consta la presentación del informe voluntario por parte del Ayuntamiento de Barcelona (2021).

41. “Voluntary Local Review New York City’s Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development” (2018). Disponible en https://sdgs.un.org/sites/default/files/2020-09/NYC_VLR_2018_FINAL.pdf.

Pardo, 2021: 16-18; García Matíes, 2016: 101-104). No obstante, sí se ha definido como uno de los instrumentos de “soft law con mayor capacidad movilizadora jamás adoptada por una institución multilateral, con el fin último de promover la necesaria acción tanto de Estados y Organizaciones internacionales, como de los distintos actores que forman la sociedad civil internacional”, a la vez que se erige en el “mejor ejemplo de la nueva normatividad y gobernanza soft de la Organización de Naciones Unidas” (Fajardo del Castillo, 2024: 160-162). De ello es precisamente expresión el sistema de evaluación y seguimiento apuntado, puesto que denota la elevada eficacia de la Agenda 2030 como política pública global, pero también el reconocimiento de un cierto valor jurídico normativo, tanto en el plano reglamentario en las organizaciones internacionales o de los planes nacionales como en el plano institucional que los ejecuta buscando su control y rendición de cuentas (*ibidem*: 162).

Aunque precisamente la identificación de indicadores fiables y un adecuado seguimiento es uno de los retos de la Agenda 2030, lo cierto es que el compromiso de los Estados y también del resto de actores –incluidos los locales– demuestra que, a pesar de esa menor vinculación jurídica, hay avances en su cumplimiento⁴² y que incluso, en algunos casos, estos instrumentos pueden ser útiles para, una vez obtenido el consenso, llegar a fundamentar cambios jurídicos relevantes en el sistema normativo internacional.

3. Gobiernos locales y políticas sociales en el marco del Consejo de Europa

El Consejo de Europa, como organización internacional dedicada a la promoción de los derechos humanos y los valores democráticos, establece compromisos y obligaciones que recaen directamente en los Estados miembros. Sin embargo, este enfoque estatal no es incompatible con la promoción activa de la participación de las entidades locales en la gobernanza europea. A través de la creación del Congreso de Poderes Locales y Regionales en 1994⁴³, el Consejo de Europa ha

42. Sobre el cumplimiento de los ODS a nivel local, además del ya citado Informe de CLGU y GTF, son de interés los documentos anuales del Informe sobre el Desarrollo Sostenible [véase la edición de 2024: <https://dashboards.sdgindex.org/>]. En el ámbito español, entre otros, los informes de la Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS), que incluyen una comparativa sobre el cumplimiento de 100 ciudades españolas y donde se señala que el 82 % de las ciudades españolas están a medio camino del cumplimiento de los ODS. REDS (2020), *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 100 ciudades españolas (2.ª edición)* [<https://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2021/12/2020-Informe-REDS-Los-ODS-en-100-ciudades-FULLWEB.pdf>].

43. En 1994, el Consejo de Europa estableció el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa como órgano consultivo, reemplazando a la antigua Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa. Esta institución del Consejo de Europa tiene como función, entre otras, la supervisión de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local. El Congreso

reconocido que la democracia se fortalece desde las bases locales y regionales. Este órgano consultivo no solo fomenta la cooperación entre distintos niveles de gobierno, sino que también garantiza que las autoridades locales y regionales tengan voz en las decisiones que afectan a sus comunidades, contribuyendo así a una gobernanza más plural y eficaz. Al mismo tiempo, mediante instrumentos como la Carta Europea de Autonomía Local⁴⁴, el Consejo asegura que los derechos y competencias de las autoridades locales sean respetados y promovidos, consolidando el principio de subsidiariedad como elemento clave para la construcción de democracias más inclusivas en Europa.

La promoción de los Gobiernos locales como actores internacionales en el seno del Consejo de Europa se estructura en torno a dos ejes principales. El primero se centra en la creación de un marco jurídico que habilite a las autoridades locales a desempeñar un papel activo en el ámbito internacional. Este objetivo se materializa mediante la previsión y regulación de instrumentos específicos como convenios de cooperación, alianzas estratégicas y redes de colaboración transfronteriza, que permiten a las entidades locales interactuar más allá de sus fronteras.

El segundo eje se orienta hacia la armonización de la acción normativa y las políticas públicas locales con las obligaciones internacionales que emanan tanto del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) como de la Carta Social Europea (CSE). Este enfoque refuerza la idea de que las entidades locales no solo son responsables de implementar políticas en su territorio, sino también de garantizar que estas estén alineadas con los estándares en materia de derechos humanos, incluyéndose también los derechos sociales. Así, los Gobiernos locales asumen un rol clave en la promoción y protección de los derechos contenidos tanto en el Convenio como en la Carta, consolidando su papel como actores esenciales en la arquitectura de gobernanza multinivel promovida por el Consejo de Europa.

3.1. La promoción de la cooperación local internacional. En especial, el papel del Congreso de Poderes Locales y Regionales en materia de derechos humanos (y sociales)

En el marco del Consejo de Europa, se han desarrollado diferentes instrumentos para promover la cooperación entre los Gobiernos locales. Junto

cuenta con un total de 324 miembros titulares y un número igual de suplentes, para un mandato de cuatro años. Celebra dos sesiones plenarias al año, en marzo y octubre, en Estrasburgo.

44. Tratado internacional hecho en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, ratificado por España el 20 de enero de 1988 y en vigor el 1 de marzo de 1989 (publicado en BOE núm. 47, de 24/02/1989). Sobre su valor jurídico y aplicación en España, véase Font i Llovet (2019).

a la habilitación general a partir del derecho de asociación reconocido en la Carta de la Autonomía local (art. 10), destaca la específica previsión de la cooperación transfronteriza a través del Convenio-marco europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales de 1980⁴⁵. No obstante, este no ha sido el instrumento que haya impulsado la cooperación entre Gobiernos locales en materia de políticas sociales⁴⁶.

Por el contrario, el Congreso de Poderes Locales y Regionales sí ha tenido un papel más activo, a través de la elaboración de resoluciones que han facilitado la cooperación y la transferencia de las políticas sociales. En este ámbito destaca, entre otras⁴⁷, la “Resolución 290 (2010) sobre el rol de las autoridades locales y regionales en la implementación de los Derechos Humanos”⁴⁸. Esta resolución tiene como punto de partida la premisa de que “la protección y la promoción de los derechos humanos es una responsabilidad compartida por todos los niveles de autoridad de cada Estado miembro del Consejo de Europa”. Si bien son los Estados los que forman parte del Consejo de Europa y son los signatarios de los respectivos convenios, ello no impide que su implementación y cumplimiento impliquen también a las autoridades locales, y que pueda derivarse un vínculo directo entre los mandatos contenidos en los convenios y las responsabilidades que puedan atribuirse al nivel local conforme al sistema de distribución competencial de cada Estado miembro. En esta línea, el criterio de proximidad con la ciudadanía sitúa a los municipios (y Gobiernos locales en general) en una posición privilegiada que les permite detectar con mayor precisión la situación de cumplimiento o incumplimiento

45. Hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990, pp. 30270-30279). Conviene aclarar que este tipo de cooperación transfronteriza es muy anterior a la inaugurada con el Reglamento comunitario 1082/2006, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Al contrario de la cooperación a través de las AECT en el ámbito de la Unión Europea, esta cooperación transfronteriza “clásica” en el seno del Consejo de Europa requiere la previa celebración de tratados internacionales bilaterales o multilaterales que desarrollos y especifiquen las disposiciones del Convenio-Marco Europeo, y no permite la participación de los Estados miembros como tales, sino solo de sus instancias locales y regionales, circunscribiéndose además a la cooperación entre entidades contiguas o colindantes a uno y otro lado de la frontera. Sobre todas estas formas de cooperación, véanse Canals y Galán (2008) y el capítulo correspondiente de esta obra colectiva.

46. Los convenios suscritos hasta el momento se han centrado, en su mayoría, en áreas como el desarrollo de infraestructuras conjuntas, la gestión de recursos naturales compartidos, el intercambio cultural y la promoción económica. Entrando en el área de las políticas sociales, los convenios celebrados tienen como actores principales a las comunidades autónomas y son convenios que centran la cooperación en ámbitos diversos, entre ellos, las políticas sociales. Véase Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2021).

47. Cabe nombrar también la Resolución 389 (2015), “Nuevas formas de gobierno local” [CPL/2015(29)4 final 22 Octubre 2015].

48. Resolution 296(2010)Revised. Role of local and regional authorities in the implementation of human rights, adopted by Congress on 19 October 201. [CG(21)15].

to de los derechos humanos, y por ende desarrollar estrategias y políticas para dar respuestas a las situaciones de vulneración de los derechos⁴⁹.

En la Resolución 290 (2010), uno de los ámbitos en los que puede observarse con mayor claridad la conexión entre la protección de los derechos humanos y la acción de los municipios es en el campo de los derechos sociales. De acuerdo con dicha resolución, “[l]as autoridades locales y regionales adoptan decisiones puntuales o de carácter más general, en particular en materia de educación, vivienda, salud, [...], que están directa o indirectamente relacionadas con los derechos humanos y pueden afectar al disfrute de los mismos por parte de los ciudadanos”⁵⁰.

Teniendo en cuenta que el marco competencial existente ya sitúa a las autoridades locales como ejes centrales en el cumplimiento de los convenios internacionales sobre derechos sociales, el objetivo de la Resolución 290 (2010) no es tanto la reivindicación de un marco competencial más amplio, sino visibilizar el vínculo directo entre una política municipal determinada y un mandato contenido en un convenio internacional. En consecuencia, la premisa es que las autoridades locales, en la configuración e implementación de sus políticas sociales, además de cumplir un marco competencial interno están también dando desarrollo y cumplimiento a los derechos humanos. Por lo tanto, el objetivo es profundizar y dar a conocer esta conexión, y se sitúa al Congreso como la plataforma idónea para cumplir con ello, indicando que “el Congreso, en su calidad de asamblea política que reúne a los representantes electos locales y regionales de Europa, puede realizar una valiosa contribución a la puesta en común de información y experiencias y al registro de buenas prácticas en el ámbito de los derechos humanos”⁵¹.

El mandato al Congreso de las autoridades locales y regionales del Consejo de Europa de visibilizar las experiencias locales se materializa en la “Resolución 365 (2014) sobre buenas prácticas de implementación de los derechos humanos a nivel local y regional en los Estados miembros del Consejo de Europa y otros países”⁵². Esta resolución recoge todo un conjunto de acciones

49. En la resolución se declara que, “[d]ebido a la estrecha relación entre los ciudadanos y sus representantes electos en este nivel, los organismos locales y regionales son los más indicados para analizar la situación de los derechos humanos, identificar los problemas relevantes que surgen y tomar medidas para resolverlos”. El vínculo de proximidad de las regiones y los municipios fue también incorporado en *Congress Report Social rights of young people: the role of local and regional authorities [CC36(2109)]12final*.

50. Resolution 296 (2010) Revised, apartado 5.

51. Resolution 296 (2010) Revised, apartado 6.

52. Resolution 365 (2014) of best practices of implementation of human rights at local and regional level in member states of the Council of Europe and other countries, 7th April 2014.

en materia de política social que desarrollan los municipios en el marco de sus competencias y que, también, involucran el cumplimiento de los derechos humanos. Así, por ejemplo, la creación de un centro contra la violencia de género en el que se presta una atención integral a las mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos o hijas en coordinación con otros actores implicados (fiscalía, policía, juzgados) (Umeå, Suecia); la previsión de un certificado de igualdad de trato para los arrendadores que se comprometan a garantizar el acceso a la vivienda para todas las personas sin discriminación alguna (Dortmund, Alemania) en desarrollo del artículo 14 CEDH y del artículo E (Parte III) CSE. Este catálogo de buenas prácticas se amplía posteriormente con el “Human Rights handbook for local and regional authorities”⁵³, en el que se describen, entre otras, actuaciones como la previsión de un centro de atención médica llamado “Doctors for hope”, que presta servicios de atención sanitaria a personas que debido a su estatuto de residencia se encuentran excluidas del sistema de atención general (Varsovia). El centro es gestionado por Médicos del mundo y recibe financiación local. También cabe destacar la iniciativa de “B-Income”, que combina una renta mínima garantizada y políticas sociales activas para colectivos en situación de vulnerabilidad (Barcelona).

3.2. La vinculación de los Gobiernos locales al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a la Carta Social Europea

En el marco del Consejo de Europa también se han dado pasos importantes para construir vías que promuevan los compromisos y la implicación de las entidades locales, entre ellas, los municipios, con los derechos contenidos tanto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos como en la Carta Social Europea. Aquí es, pues, determinante el papel cada vez más activo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y del Comité Europeo de Derechos Sociales, respectivamente, en el reconocimiento de los Gobiernos locales no solo como obligados al cumplimiento de estos tratados, sino también como responsables ante su incumplimiento.

3.2.1. La vinculación al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El CEDH como un instrumento en materia de derechos humanos ha estado especialmente vinculado a las acciones u omisiones de los Estados. En esta

53. Congress of local and regional authorities monitoring committee. *Human Rights Handbook for local and regional authorities*, vol. 2, Congress of Europe: February, 2021.

dirección, el TEDH ha construido una amplia doctrina sobre el cumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones contenidas en el Convenio. No obstante, esta perspectiva centrada esencialmente en los Estados comienza, en los últimos años, a replantearse, porque el Convenio genera derechos y obligaciones a todos los niveles territoriales. En 2023, en la Declaración de alto nivel de Reikiavik⁵⁴, los jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa reconocieron la importancia de las autoridades locales para el funcionamiento del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Concretamente, el apéndice IV, relativo al “Refuerzo del compromiso (*Recommitting*) con el sistema del Convenio como piedra angular de la protección de los derechos humanos en el Consejo de Europa”, incorpora a las autoridades locales dentro de la lista de entidades responsables de aplicar el Convenio y del cumplimiento de las sentencias del Tribunal. Aunque se trata de una declaración de jefes de Estado y de Gobierno con un valor esencialmente político, la inclusión de las autoridades locales es indicativa de la creciente importancia de estos actores en materia de derechos humanos (Matthew, 2024).

Si acudimos a la jurisprudencia del TEDH, encontramos un escenario en donde, si bien no hay todavía una línea jurisprudencial en la que el Tribunal se dirija directamente a las autoridades locales, sí es cada vez más frecuente que el Tribunal involucre en su argumentación a niveles territoriales de gobierno subestatales. En esta línea, la normativa local ha sido puesta sobre el lente de la proporcionalidad, para finalmente valorar si hay una vulneración de los derechos. El Tribunal ha evaluado el margen de apreciación que tienen las entidades locales a la hora de desarrollar políticas públicas y su vinculación con los derechos contenidos en el Convenio⁵⁵. Otro campo en el que también se puede observar cómo el Tribunal va paulatinamente incorporando a las entidades locales en su análisis es el referido a las obligaciones positivas y negativas sobre el desarrollo o la protección de los derechos⁵⁶.

En el ámbito de los derechos sociales, el papel de los municipios es especialmente destacado en dos áreas: los casos de pérdida de vivienda por desahucio, y el acceso a prestaciones sociales. Como es ampliamente conocido,

54. Reykjavík Declaration. CM (2023) 57-final, 17 may 2023. Appendix IV, “Recommitting to the Convention system as the cornerstone of the Council of Europe’s protection of human rights”, p. 17.

55. Mouvement Raëlien Suisse v. Switzerland no. 16354/06, 13 July 2012; Garib v. the Netherlands, no. 43494/09, 6 November 2017; Strand Lobben and Others v. Norway, no. 37283/13, 10 September 2019; K. and T. v. Finland, no. 25702/94, 12 July 2001.

56. Yordanova and Others v. Bulgaria, no. 25446/06, 24 April 2012; Winterstein and Others v. France, no. 27013/07, 17 October 2013; Hudorovič and Others v. Slovenia, nos. 24816/14 and 25140/14, 10 March 2020; Moreno Gómez v. Spain, Application no. 4143/02, 16 November 2004; K. and T. v. Finland..., *op. cit.*

los derechos sociales no forman parte del CEDH y, por lo tanto, el Tribunal no podría, en principio, conocer de casos vinculados con las condiciones materiales de vida. Sin embargo, la teoría de la interconexión de los derechos, acogida desde la década de los 80, ha permitido al Tribunal juzgar supuestos en los que el derecho vulnerado es un derecho social. En relación con el derecho a la vivienda conectado con el art. 8 CEDH, el TEDH ha entrado a evaluar, en varios pronunciamientos, las acciones de las autoridades locales y la posible vulneración del Convenio⁵⁷. Si bien es verdad que los Estados continúan siendo los protagonistas, el Tribunal ha comenzado a analizar la conducta de las autoridades locales. En “Connor c. Reino Unido”, el Tribunal declaró que “el desalojo por parte de la autoridad local no estuvo acompañado de las garantías procesales exigidas, a saber, la obligación de justificar debidamente la injerencia grave en sus derechos y, por consiguiente, no puede considerarse justificado por una ‘necesidad social imperiosa’ ni proporcionado al objetivo legítimo perseguido. Por consiguiente, se ha producido una violación del artículo 8 del Convenio”. En el asunto “Yordanova y otros c. Bulgaria”, el Tribunal abordó el desalojo de miembros del colectivo gitano por parte de las autoridades municipales, destacando la vulnerabilidad particular de este grupo. En su decisión, concluyó que las autoridades locales no habían tenido en cuenta la especial situación de vulnerabilidad del colectivo gitano, que había vivido durante muchos años en las tierras de las que fue desalojado. El Tribunal destacó la necesidad de que las autoridades nacionales, especialmente las locales, consideren el impacto desproporcionado que las medidas de desalojo pueden tener en los grupos vulnerables, y examinen alternativas que sean menos perjudiciales para el derecho a la vida privada y familiar⁵⁸. La misma perspectiva se desarrolla en “Winterstein and Others v. France”, relativa al desalojo de familias de origen gitano que habían vivido durante años en terrenos que ocupaban de forma irregular en Herblay, Francia⁵⁹. Y en “J.D. and A v. the UK” se analiza la actuación de las autoridades locales en la adjudicación de viviendas sociales en el Reino Unido. El Tribunal concluye que las demandantes fueron objeto de una actuación municipal que constituye una discriminación indirecta en base a su género y su situación familiar⁶⁰.

En los casos descritos, la vulneración del derecho tiene origen en una actuación municipal. Si bien es verdad que, en toda la valoración del caso, las acciones de las entidades locales tienen un peso significativo en la deter-

57. Connors v. the United Kingdom, no. 66746/01, 27 May 2004; McCann v. the United Kingdom, no. 19009/04, 13 May 2008; Bah v. the United Kingdom, no. 56328/07, 27 September 2011; Yordanova and Others v. Bulgaria..., *op. cit.*; Winterstein and Others v. France, no. 27013/07..., *op. cit.*; Yevgeniy Zakharov v. Russia, no. 66610/10, 14 March 2017.

58. Yordanova and Others v. Bulgaria..., *op. cit.*, párrafo 128.

59. Winterstein and Others v. France..., *op. cit.*, *in toto*.

60. J.D. and A v. the UK, nos. 32949/17 and 34614/17, 24 October 2019.

minación de la vulneración del derecho, el Tribunal aún no ha dado el paso de introducir obligaciones directas del Convenio a los municipios. Puede esperarse que, a partir de la Declaración de alto nivel de Reikiavik, en donde hay un llamamiento expreso a las autoridades locales como entidades también responsables del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Convenio, a futuro el Tribunal comience a desarrollar una jurisprudencia en la que interpele directamente a las autoridades municipales y al mismo tiempo construya un vínculo directo entre ellas y el Convenio.

3.2.2. La vinculación a la Carta Social Europea. El papel del Comité de Derechos Sociales

En el marco de la actuación del Comité de Derechos Sociales destaca la “Recomendación (2005)4 sobre la mejora de las condiciones de vivienda de los romaníes y los itinerantes en Europa”⁶¹. En ella se recalca el rol que tienen las autoridades regionales y locales en cuanto a las políticas de vivienda. Concretamente se afirma, en su apartado 9, que “los Estados miembros deben alentar a las autoridades locales a que cumplan sus obligaciones con respecto al colectivo gitano –del mismo modo que con cualquier otra persona con el mismo estatuto jurídico– en el ámbito de la vivienda. Deben alentar a las autoridades regionales y locales a garantizar que las estrategias de desarrollo local y por zonas contengan conjuntos de objetivos concretos y claramente específicos dirigidos a las comunidades gitanas y sus necesidades de vivienda”.

Como se analizará a continuación, la Recomendación (2005)4 es citada reiteradamente por el Comité en casos de vulneración del derecho a la vivienda del colectivo gitano, lo que empieza a generar, aunque de manera incipiente, una cierta responsabilidad de las entidades locales en la protección de este derecho. En particular, el Comité ha empleado esta declaración para argumentar que, en los planes o políticas de reubicación de este colectivo, las autoridades locales no pueden quedar al margen de sus obligaciones de garantizar el acceso adecuado a una vivienda digna.

En muchos de los casos presentados frente al Comité de Derechos Sociales, el origen de la violación del derecho se encuentra en una acción u omisión de las autoridades locales. La descentralización de las políticas hacia las autoridades locales o regionales no debe conducir a una dilución de

61. Consejo de Europa. Recomendación (2005)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros, relativa a la mejora de las condiciones de vivienda de los gitanos y de los itinerantes en Europa (adoptada el 23 de febrero de 2005).

las responsabilidades. Los Estados deben establecer sistemas de seguimiento para comprobar que se cumplen los objetivos. De forma temprana el Comité encauzó la responsabilidad local hacia el Estado; así, en el caso “IPPF EN c. Italia” indicó que “las alegaciones relativas a la violación de la Carta debido a acciones u omisiones de las autoridades locales y regionales entran en el ámbito de responsabilidad del Estado: como Estado Parte de la Carta, el Estado italiano tiene la responsabilidad, en derecho internacional, de garantizar que las obligaciones derivadas de la Carta se implementen íntegramente en todo su territorio”⁶². También señaló que, “aunque en virtud del derecho interno las autoridades locales o regionales [...] sean responsables de ejercer una función particular, los Estados parte en la Carta siguen siendo responsables, en virtud de sus obligaciones internacionales, de garantizar que esas responsabilidades se ejerzan debidamente. Por tanto, la responsabilidad última de la aplicación de la política oficial recae en [...] el Estado”⁶³.

En otros casos, sin embargo, el Comité ha optado por un enfoque más tradicional por el cual traspasa la responsabilidad al Estado cuando la vulneración de los derechos tiene origen en una actuación local. Ello incluso aunque las alegaciones de las partes denunciantes, ONG u otras entidades, hacen expresa referencia a la actuación local como origen de la vulneración del derecho⁶⁴. El Comité recuerda que, “incluso si, en virtud del derecho interno, las autoridades locales o regionales son responsables de ejercer una función particular, los Estados Parte en la Carta siguen siendo responsables, en virtud de sus obligaciones internacionales, de garantizar que tales responsabilidades se ejerzan adecuadamente”⁶⁵. Es verdad que difícilmente la condena puede ir dirigida a las entidades locales porque quien se obliga

62. ERRC v. Italy, No. 27/2004, 07 December 2005; International Planned Parenthood Federation – European Network (IPPF EN) v. Italy Complaint No. 87/2012, § 67; véase también International Federation for Human Rights (FIDH) v. Belgium, Complaint No. 75/2011 §. European Roma Rights Centre (ERRC) v. Greece, Complaint No. 15/2003, decision on the merits of 8 December 2004, § 29.

63. En el “caso ERRC c. Portugal”, el Comité declaró que “la incapacidad y la falta de voluntad de las autoridades centrales para supervisar y coordinar correctamente la ejecución de los programas de vivienda a nivel local teniendo en cuenta la situación específica de los romaníes [...] equivale a una violación del artículo E en conjunción con el artículo 30”. European Roma Rights Centre v. Portugal, Complaint No. 61/2010.

64. En especial, en los casos de desalojos de miembros de la comunidad romaní. Véanse: European Roma Rights Centre (ERRC) v. Belgium, Complaint No. 185/2019; European Roma Rights Centre (ERRC) v. Czech Republic, Complaint No. 190/2020; European Roma Rights Centre (ERRC) v. Belgium, Complaint No. 185/2019; Amnesty International v. Italy, Complaint No. 178/2019; European Roma Rights Centre (ERRC) v. Ireland, Complaint No. 100/2013; International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium, Complaint No. 62/2010; European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. France, Collective Complaint No. 64/2011.

65. ERRC c. Grecia, denuncia nº 15/2003, decisión sobre el fondo de 8 de diciembre de 2004, § 29; European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. France, Complaint No. 119/2015, § 112.

y se somete a la jurisdicción del Comité son los Estados. En todo caso, en supuestos en donde la vulneración del derecho gira de manera clara en la actuación de las autoridades locales, podría esperarse que el Comité derivara algún tipo de responsabilidad directa al nivel local⁶⁶.

Es verdad que, en alguna ocasión, el TEDH ha dejado entrever que los municipios tienen obligaciones respecto del cumplimiento de los derechos sociales. En el caso “EUROCEF c. Francia”⁶⁷, el Comité condena a Francia por no dar la protección legal, económica y adecuada a los menores inmigrantes no acompañados. En los fundamentos jurídicos, el Comité se remite a la declaración de 2017 de la “Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme sobre la situación de los menores extranjeros no acompañados en Francia”, en la que se constatan retrasos en la realización de las evaluaciones sociales de los menores extranjeros no acompañados, y pide a las autoridades locales que integren sin demora a estos menores en el sistema general de protección de la infancia y que reúnan los recursos médicos, sociales, educativos y jurídicos necesarios para la plena protección de los derechos fundamentales de los menores no acompañados. También en el caso “ERTF c. República Checa”⁶⁸ sobre la discriminación en el acceso a la atención sanitaria y a una vida inadecuada para el colectivo Romaní, el Comité declaró en sus considerandos que “observa que ha habido ejemplos en que las autoridades locales no procedieron de conformidad con la ley al intentar desalojar a familias romaníes, por ejemplo, en Ostrava y Ústí nad Labem”⁶⁹.

4. Gobiernos locales y políticas sociales en el marco de la Unión Europea

El proceso de convergencia europeo se ha caracterizado por el desarrollo y la promoción de las denominadas libertades comunitarias. En términos generales los temas sociales han quedado en gran medida en manos de los Estados miembros sin atribuciones de competencias a las instituciones comunitarias. En todo caso, algunos avances se han consolidado por el Tratado de Lisboa y por la Carta de Derechos Fundamentales, como la atribución de competencias a la Unión en materia de promoción del empleo, así como la inclusión

66. En el caso “FIDH c. Irlanda”, se condena a Irlanda por la vulneración del derecho a la vivienda en base al incumplimiento de las autoridades locales de los planes de regeneración de viviendas. International Federation for Human Rights (FIDH) v. Ireland, Complaint No. 110/2014.

67. European Committee for Home-Based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France, Complaint No. 114/2015.

68. European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. the Czech Republic, Complaint No. 104/2014.

69. European Roma and Travellers Forum (ERTF) v. the Czech Republic, Complaint No. 104/2014 § 86.

del principio de no discriminación (art. 153 TFUE)⁷⁰. Junto con ello, los cambios en el funcionamiento y la toma de decisiones trasladaron algunos ámbitos de la política social a la mayoría cualificada; además de la previsión del método abierto de coordinación, abrieron una suerte de ventana de oportunidad para desarrollar una política social basada en el *soft law* a través de los acuerdos entre los Estados miembros. En este contexto, la proclamación del Pilar Europeo de Derechos Sociales (en adelante, Pilar Social), alineada con el método abierto de coordinación, se presentó en 2017 como un compromiso político de los 27 Estados miembros, de modo que se erige hoy en el fundamento de la política social de la UE en su conjunto. De ahí que, en la última etapa de nuestro mapeo sobre el marco institucional de la actividad de los Gobiernos locales en Europa, nos detengamos exclusivamente en este texto.

4.1. El Pilar Social como base de las políticas sociales de la Unión Europea

La proclamación del Pilar Europeo de Derechos Sociales buscó, por primera vez, dar contenido concreto a la Agenda Social Europea y establecer un nuevo horizonte para los objetivos de solidaridad, equidad y protección de los derechos sociales en el marco de la Unión⁷¹.

El Pilar Social se estructura en tres grandes ámbitos, cada uno de los cuales se divide a su vez en distintas áreas específicas. El primero de los ámbitos, referido a la igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, incluye: la formación, educación y aprendizaje permanente; la igualdad de género; la igualdad de oportunidades y el apoyo activo para el empleo. El segundo de los ámbitos, referido a las condiciones justas de trabajo, se ocupa de los siguientes ejes: el empleo seguro y adaptable; los salarios; la información sobre las condiciones de empleo y protección en casos de despido; el diálogo social y participación de los trabajadores; la conciliación entre trabajo y vida familiar;

70. Concretamente el art. 153.2b TFUE establece que la Comisión y el Parlamento podrán adoptar directivas en los ámbitos referidos a la mejora del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores; así como a la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo. Estas disposiciones deberán aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros.

71. El Pilar Social se compone de una recomendación y una declaración institucional. La recomendación recoge el contenido del Pilar a través de la proclamación de 20 principios (European Commission, 2017, C[2017] 2600 final) y la declaración interinstitucional del Pilar Social ([2017] OJ C428/10) en la que se desarrolla el alcance del Pilar, así como los instrumentos para hacer efectivos los principios contenidos en la recomendación. A partir de aquí se propone un conjunto de directivas, recomendaciones, instituciones, fondos, planes, acciones para dar respuesta a las desigualdades y promover o impulsar una agenda social en el seno de la Unión Europea. Al respecto véase Garben (2021).

el trabajo saludable, el ambiente de trabajo adaptado y seguro y la protección de datos. Finalmente, en el tercero de los ámbitos, relativo a la inclusión y protección social, se incluyen los siguientes campos: menores y apoyo a los menores; la protección social; el seguro por desempleo; la renta mínima, las pensiones e ingresos para mayores de edad; la sanidad, la inclusión de personas con discapacidad; los cuidados de la dependencia; la vivienda y asistencia a las personas sin techo; y el acceso a los servicios esenciales.

El Pilar Social se implementa a través de tres grandes acciones. La primera es la elaboración de indicadores para cada uno de los 20 principios, también llamados “Scoreboard” o cuadro de indicadores sociales. Estos indicadores tienen como finalidad evaluar el avance en materia de derechos sociales y supervisar el desarrollo de los principios contenidos en el Pilar Social por cada Estado miembro. La segunda vía de implementación del Pilar Social es su inclusión en el semestre europeo, lo que tiene como consecuencia que los Estados miembros tendrán que dar a conocer, en los informes sobre el cumplimiento del derecho comunitario a las instituciones europeas, de qué manera están implementando los principios contenidos en el Pilar Social. Finalmente, destaca la inclusión del Pilar en los fondos de cohesión a través del llamado *European Social Found Plus*.

4.2. La (falta de) perspectiva local en el desarrollo del Pilar Social

Desde la óptica territorial, la implementación del Pilar Social se caracteriza por su falta de perspectiva regional y local. Las autoridades subestatales apenas aparecen en el texto del Pilar Social. Y ello a pesar de que los 20 principios recogidos en el Pilar tienen todos ellos implicaciones en el ámbito local; muchos de los ámbitos son competencias locales. Esta ausencia resulta especialmente notable en el tercero de los ejes, referido a la inclusión y protección social. Áreas como menores, sanidad, discapacidad, cuidados de la dependencia, vivienda y asistencia a las personas sin hogar o el acceso a los servicios sociales, son ámbitos de responsabilidad propios de las entidades locales y, por lo tanto, la implementación y el desarrollo del Pilar Social debería tener una clara perspectiva local.

La actual propuesta de cuadro de indicadores sociales está elaborada desde la perspectiva nacional y no está claro que estos midan los avances a nivel local, ni las disparidades regionales⁷². Por otra parte, la inclusión del

72. *The European Pillar of Social Rights: Ensuring Implementation at Local Level*, European Social Network, 2024. Véase <https://www.esn-eu.org/news/european-pillar-social-rights-ensuring-implementation-local-level>.

Pilar Social en los fondos de cohesión traerá consigo una clara centralización de los fondos destinados a los objetivos sociales. El Estado central como principal receptor del Fondo Social Europeo decidirá los términos y la orientación del gasto de tales fondos sobre materias o competencias de naturaleza social que corresponden a los Gobiernos locales (y también autonómicos). En última instancia, el Estado central, en uso de su poder de gasto, será el que determinará los ejes y prioridades de gasto de los recursos económicos.

Por su parte, el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales⁷³ insta en varias ocasiones a las autoridades nacionales, regionales y locales a aumentar la adopción de criterios socialmente responsables en la contratación pública; a luchar contra los estereotipos y la discriminación en el empleo; a aplicar medidas a nivel que ayuden a paliar la pobreza energética y a aumentar la calidad de las viviendas y a apoyar el emprendimiento, entre otras medidas.

Desde la perspectiva de desarrollo normativo del Pilar Social tampoco parece existir una mayor implicación de las entidades locales, aunque sí de manera incipiente algunas normas comienzan a introducir mandatos directos a las entidades locales. Del amplio acervo comunitario desarrollado a partir del Pilar Social destacan ámbitos como la infancia y la inclusión de las personas con discapacidad. La “Recomendación (UE) 2021/1004 por la que se establece una Garantía Infantil Europea”⁷⁴ establece que los planes de acción nacional deben adaptarse a las circunstancias locales. De manera más directa, en materia de inclusión de personas con discapacidad, la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, establece, en su considerando 39, que “se debe alentar a las administraciones municipales a que integren en sus planes de movilidad urbana sostenible la accesibilidad sin barreras a los servicios de transporte urbanos y a que publiquen periódicamente listas de buenas prácticas en lo que se refiere a la accesibilidad sin barreras a los transportes públicos y la movilidad urbanos”.

4.3. La implementación del Pilar Social en el marco de las redes de ciudades

Para la implementación y el desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales, las ciudades de la Unión Europea han asumido un papel activo, es-

73. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. COM (2021) 102 final. 4.3.2021.

74. Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea (L 223/14).

pecialmente a través de la red Eurocities. Esta red, integrada por ciudades europeas para promover el desarrollo social en áreas urbanas, ha lanzado la iniciativa “Inclusive Cities 4All”, mediante la cual las ciudades declaran su compromiso con uno o varios de los 20 principios del Pilar Social⁷⁵. Hasta la fecha, más de 20 ciudades han firmado compromisos, conocidos como “City Pledges”, para avanzar en la implementación del Pilar, enfocándose en derechos sociales clave como el empleo y la educación o la inclusión. En España, al menos cinco municipios han adoptado el compromiso formal de adherirse a estos principios, reforzando así su rol en la cohesión social a nivel local y regional.

El Ayuntamiento de Barcelona enmarcó la firma de sus compromisos en dos de los principios del Pilar Social. El primero sobre la renta básica y el segundo sobre la asistencia a las personas sin hogar. Concretamente el pliego de compromiso firmado el 19 de enero de 2019 declara que, en el marco de las normas básicas y comunes contenidas en el Pilar Social, “Barcelona está poniendo a prueba un nuevo sistema de renta mínima para mitigar la pobreza y la exclusión social que pretende reducir simultáneamente los derechos condicionados a los recursos y los gastos burocráticos, así como la falta de aceptación y las trampas de pobreza asociadas a los sistemas tradicionales de transferencias monetarias condicionadas”⁷⁶. Además, se indican los 3 programas de políticas sociales que se están implementando de manera complementaria para reducir las inequidades sociales. En el caso de las políticas de sinhogarismo, el pliego de compromiso, firmado en la misma fecha, indica los principales objetivos en materia de política social, tanto en el marco de la vivienda social como en la política de vivienda de alquiler. Asimismo, se detallan los programas y el destino de recursos económicos dedicados a las políticas de sinhogarismo⁷⁷.

En el caso del Ayuntamiento de Bilbao el compromiso se centra en la asistencia y el apoyo a los niños, y en los cuidados de larga duración. El pliego firmado el 27 de agosto de 2020 describe las acciones y los programas que está desarrollando el Ayuntamiento⁷⁸. El Ayuntamiento de Gijón también firmó dos pliegos de compromiso con el Pilar Social centrados en

75. Véase <https://inclusivecities4all.eu/political-campaign/>.

76. Barcelona's Pledge to the European Pillar of Social Rights. 19 January 2019. <https://inclusivecities4all.eu/wp-content/uploads/2019/10/Barcelona-pledge-Principle-14-1.pdf>.

77. Barcelona's Pledge to the European Pillar of Social Rights (homeless). 19 January 2019. <https://inclusivecities4all.eu/wp-content/uploads/2020/09/Barcelona-pledge-Principle-19.pdf>.

78. Bilbao's commitment to the European Pillar of Social Rights. 27 de Agosto de 2020. Véase https://inclusivecities4all.eu/wp-content/uploads/2020/09/Bilbao_pledge_principle_11_and_18.pdf.

el segundo principio sobre igualdad de oportunidades⁷⁹ y en el tercero relativo a la igualdad de género⁸⁰. En el caso del Ayuntamiento de Zaragoza el pliego se centró en el principio 19 relativo a los cuidados de larga duración y en el principio 18 sobre políticas frente al sinhogarismo⁸¹. Finalmente, el Ayuntamiento de Madrid firmó el primer el pliego de compromiso en 2018, vinculado al principio 4 sobre apoyo activo al empleo y el principio 11 sobre cuidado y apoyo a los niños⁸². Posteriormente, en 2020, firmó un tercero sobre igualdad de género⁸³.

La naturaleza jurídica del Pilar Europeo de Derechos Sociales ha sido objeto de un amplio debate doctrinal⁸⁴. Si bien el Pilar fue adoptado en el marco de las instituciones de la UE con el acuerdo de los 27 Estados miembros, su nivel de vinculación jurídica es bastante limitado. Compuesto por 20 principios orientados a reforzar los derechos sociales en la UE, no tiene un carácter jurídicamente vinculante, sino que funciona más como una guía política para los Estados miembros, sin generar obligaciones jurídicas inmediatas.

En este contexto, la iniciativa expuesta de la red Eurocities busca implicar a las ciudades en la implementación de estos principios, partiendo del hecho de que muchos de los temas que aborda el Pilar, como la inclusión social, el empleo, la vivienda o la educación, son competencias locales o municipales. Las ciudades que participan en esta red firman compromisos para aplicar algunos o todos los principios del Pilar, lo que representa una forma de “soft law”, en cuanto que instrumentos jurídicos no vinculantes que buscan generar cierto impacto a nivel normativo o político. Aunque estos compromisos no conllevan responsabilidades legales estrictas, su valor radica en la cooperación y en el impulso que pueden dar las ciudades a políticas públicas sociales, con miras a fortalecer la implementación de los objetivos del Pilar Social en sus territorios. Este tipo de acuerdos, aunque no generen obligaciones jurídicas inmediatas, pueden actuar como fundamento de legitimidad y de coordinación entre diferentes niveles de gobierno en la promoción de derechos sociales.

Otro aspecto relevante para considerar en relación con los pliegos de compromisos es su contenido específico. Como se ha descrito anteriormente,

79. Véase: Pledge to the European pillar of social rights Principle 3: Equal opportunities. <https://inclusivecities4all.eu/wp-content/uploads/2020/09/Joint-Pledge-Principle-3.pdf>.

80. Gijon's commitment to the European Pillar of Social Rights, 31 March 2020. <https://inclusivecities4all.eu/pledges/pledge-36-gijon/>.

81. Zaragoza's pledge to the European Pillar of Social Rights, 16 September 2020. <https://inclusivecities4all.eu/pledges/pledge-46-zaragoza/>.

82. Madrid Pledge to the European Pillar of Social Rights, 27 September 2018.

83. Madrid Pledge to the European Pillar of Social Rights, 22 June 2020.

84. Entre otros, Casado Casado (2020); Rasnača (2017); González Pascual (2020).

cada pliego incluye las acciones y políticas que los diferentes ayuntamientos ya están llevando a cabo en relación con alguno de los principios del Pilar Social. En este sentido, más que un proceso de planificación o formulación de nuevas estrategias basadas en los objetivos del Pilar, estos documentos actúan como una recopilación de las iniciativas sociales que los municipios ya están implementando. En otras palabras, los pliegos no promueven el desarrollo de nuevas políticas, sino que se limitan a reflejar lo que los ayuntamientos ya están haciendo en el ámbito social. Esto implica que el contenido de los pliegos no fomenta un cambio significativo o innovador en las políticas locales, sino que se presenta como una adaptación o alineación de las acciones existentes con los principios del Pilar. Además, se debe señalar que no existe ningún mecanismo formal de seguimiento o evaluación de los compromisos firmados, lo que dificulta medir el nivel real de implementación o desarrollo de las acciones recogidas en los pliegos. La falta de instrumentos para evaluar el progreso podría generar incertidumbre sobre la efectividad de los compromisos adquiridos y sobre si estos realmente contribuyen al cumplimiento de los objetivos del Pilar Social a nivel municipal.

5. Las redes de ciudades como impulsoras de la actividad internacional de los Gobiernos locales en políticas sociales

El escenario descrito hasta aquí es expresivo del claro contraste entre el todavía elevado protagonismo estatal en el ordenamiento jurídico internacional y la práctica progresiva (y reivindicación) de un mayor papel de los Gobiernos locales en los procesos normativos y de toma de decisiones de alcance global y europeo. En este contexto, cobra una especial relevancia el recurso de los Gobiernos locales (de las ciudades) a formas de cooperación o asociación, de difusa formalización, que operan fuera de los órganos y organismos oficiales, a modo de “diplomacia urbana”, especialmente como herramienta de incidencia política en los distintos foros globales y europeos. Es este un fenómeno general que, aunque de forma incipiente, tiene también su clara expresión en el ámbito de las políticas sociales.

5.1. Auge y complejidad del sistema de redes en el contexto global

Si bien no puede considerarse una novedad, la articulación en red es un elemento que caracteriza la evolución de la actividad internacional de las entidades locales en las últimas décadas. Desde ya hace algunos años se observa un crecimiento exponencial del número de redes de ciudades y Gobiernos locales, vinculado, en primer término, a la promoción del municipalismo en Europa (Bouza García, 2011), y, más recientemente, a la eclosión del fenómeno urbano a nivel global (Fernández y Abdullah, 2019). Aunque

se hace difícil obtener una taxonomía de estas redes o incluso contabilizarlas⁸⁵, son una realidad consolidada y al alza, que algunos estudios recientes cifran en más de 200 (Acuto *et al.*, 2017), pero cuya complejidad y diversidad plantean no pocas dudas sobre su evolución.

Estas redes, concebidas como estructuras más o menos institucionalizadas que facilitan la cooperación ciudad-ciudad o entre ellas y otros actores internacionales, son de muy diverso tipo y pueden clasificarse atendiendo a diferentes criterios. Existen redes de distinto ámbito geográfico: global (como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos o la red C40, que tratan de ser interlocutores ante los organismos multilaterales de carácter global en defensa de los intereses de los Gobiernos locales) o limitadas a un área geográfica concreta, continental (Consejo de Municipios y Regiones y Eurocities, en Europa, o Mercociudades, en América Latina) o de tipo regional o territorial (Unión de Ciudades del Báltico o MedCities). Según su objeto o ámbito material, hay redes generalistas o bien temáticas, dedicadas a materias específicas (como ICLEI o la ya citada C40, centradas en la sostenibilidad y el cambio climático). Aunque buena parte de ellas están abiertas a todo tipo de Gobiernos locales (y, en ocasiones, regionales), lo cierto es que también hay casos en que se restringen a un tipo de entidad local, por ejemplo, para defender los intereses exclusivos de los Gobiernos locales intermedios (como Arco Latino) o de las zonas metropolitanas (Metropoli), existiendo también no pocos casos de redes de composición mixta, que incorporan miembros de naturaleza privada, que incluso —más recientemente— están asumiendo el liderazgo de dichas organizaciones⁸⁶. No son infrecuentes tampoco los casos de composición multinivel, de redes o plataformas que a su vez se componen de otras redes —“meta-redes” (Acuto *et al.*, 2017: 20)— que pretenden facilitar la cooperación entre ellas y/o con otros actores.

Ni que decir tiene que la combinación de estos diferentes criterios entre sí resulta en una amplia diversidad de organizaciones que se caracterizan por su informalidad, en cuanto que escapan a las formas jurídicas tradicionales de la cooperación, pero que a su vez están configurando un ecosistema de redes y plataformas de alta complejidad.

85. Un directorio, no exhaustivo, es el elaborado por el Global Cities Hub: <https://globalcitieshub.org/es/city-networks-directory/>.

86. Se habla así de “plataformas de ciudades de liderazgo privado”, como “organizaciones surgidas en torno a instituciones filantrópicas o a personalidades influyentes”, poniendo como ejemplo el “Global Parliament of Mayors”, “impulsado por el académico estadounidense Benjamin Barber (2013) a partir de su obra: *If mayors ruled the world. Dysfunctional nations, rising cities*, como una estructura de gobernanza abierta a los alcaldes de todos los continentes”, y que hoy “integra a algo menos de 30 alcaldes que cuentan con el apoyo de un comité asesor de prestigio integrado por académicos, representantes de *think tanks*, de plataformas de ciudades y del sector privado” (Fernández y Abdullah, 2019: 25).

5.2. Panorámica del sistema de redes internacionales en el ámbito de las políticas sociales

El crecimiento de las redes transnacionales de ciudades y de Gobiernos locales ha venido impulsado claramente por la especialización en el ámbito del cambio climático, en detrimento de las redes más generalistas o aquellas centradas en el ámbito de la gobernanza y la incidencia política⁸⁷. No obstante, no es menor el número de redes que han aparecido en otros campos, sean transversales, como el desarrollo sostenible o los derechos humanos, o más específicos, como la migración, la gobernanza de la salud o los cuidados a las personas y los colectivos vulnerables, entre otros. En este contexto, y sin perjuicio de estudios más exhaustivos, el análisis del ecosistema de redes en el ámbito de los derechos y políticas sociales no escapa a la complejidad y diversidad apuntadas con carácter general.

En el ámbito global, la red generalista de referencia es, como es sabido, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)⁸⁸. En su amplia labor de promoción, representación y defensa de los intereses de sus miembros, ha desarrollado una intensa actividad de incidencia política, que ha supuesto su implicación en el diseño, la implementación y el seguimiento tanto en relación con la Agenda 2030 y los ODS como con la Agenda Urbana, y, especialmente, el resto de programas propios de ONU-Hábitat⁸⁹, donde le corresponde un importante rol en el Comité Asesor de Naciones Unidas sobre Autoridades Locales (UNACLA)⁹⁰, a través del nombramiento de parte de sus miembros. Con el paso del tiempo, CGLU ha ido asumiendo entre sus prioridades las actividades vinculadas a políticas como la promoción del derecho a la ciudad o los derechos sociales (vivienda o migraciones) y la igualdad (de

87. Acuto et al. (2017: 20) destacan que, de entre las 170 redes analizadas en su estudio, casi 50 tenían por objeto el cambio climático.

88. Creada en 2004 como integración de las dos mayores organizaciones de entidades locales existentes hasta entonces (IULA y UTO, siglas en inglés), agrupa más de 240 000 ciudades, Gobiernos locales y regionales, así como más de 175 asociaciones locales y regionales, de un total de 140 Estados, que representan más del 70 % de la población mundial (<https://uclg.org/>).

89. Sobre ello con más detalle, desde una perspectiva española, Pazos Vidal (2023: 160-164).

90. Se trata de una de las principales –prácticamente la única– vías institucionalizadas de participación local en el ámbito del sistema de la ONU. Creado en el año 2000, en el marco de ONU-Hábitat, UNACLA es un grupo de alto nivel, compuesto por alcaldes y representantes de las asociaciones de Gobiernos locales, con el fin de fortalecer el diálogo con las autoridades locales de todo el mundo que participan en la aplicación del Programa de Hábitat. De acuerdo con el sistema implantado a partir de 2015, del total de 20 miembros, 10 representan las secciones metropolitana y regional de la UCLG y otros 10 miembros son nombrados dentro de la composición del Grupo de Trabajo Global de los Gobiernos locales y regionales y las otras redes más representativas.

género)⁹¹. Esta asociación se integra a su vez en el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales⁹², que ha liderado algunos de los mayores éxitos en este ámbito, como la inclusión del ODS11 en la Agenda 2030, algunas propuestas en el ámbito de la localización de los ODS y de la financiación local de dicha agenda o el reconocimiento de la Asamblea Mundial de gobiernos locales y regionales en la Nueva Agenda Urbana.

Entre las redes mundiales, por su amplio alcance y su marcado carácter social, merece una mención “Cities Alliance”. Integrada por una pluralidad de actores públicos y privados muy diversos, promueve el papel de las ciudades en la lucha contra la pobreza urbana, y, para financiar sus actividades, gestiona un fondo de múltiples donantes del que es fiduciaria la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

En el ámbito europeo, ya hemos aludido a la iniciativa “InclusiveCities4All” de la red “Eurocities”⁹³ para lograr el compromiso local con el Pilar Social de la UE, a la que cabría añadir, entre otras, su participación activa en los “partenariados temáticos” para la implementación de la Agenda Urbana Europea (que incluyen los relativos a personas migrantes y refugiadas, vivienda, pobreza urbana o empleo). En ellos interviene también el Consejo de Municipios y Regiones de Europa⁹⁴, la otra gran red europea generalista, que hoy actúa como sección europea de CGLU y que cuenta a su vez con una larga tradición en políticas alineadas con la protección del empleo, la inclusión social o la igualdad, como muestra, por ejemplo, su impulso y aprobación, en 2006, de la Carta Europea por la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Vida Local.

Sin ánimo de exhaustividad, existen también otras redes especializadas, con fines temáticamente limitados, pero con un creciente papel en la actividad internacional local en materia social, y que, en buena parte de los casos, son de filiación pública, incluso auspiciadas o impulsadas por organizaciones o agencias internacionales. Son ejemplo de ello, entre muchas otras, la Red de Ciudades por los Derechos Humanos (HRCN)⁹⁵, la Red Mundial de Ciu-

91. Así, entre sus cuatro comisiones de trabajo, se ha creado una dedicada a la “inclusión, democracia participativa y derechos humanos”, y se ha añadido una quinta, permanente, relativa a igualdad de género.

92. Creada en 2013, la “Global Task Force” (GTF) es una “red de redes” que ejerce como mecanismo de coordinación y consulta y reúne a las principales redes internacionales de Gobiernos locales en relación con las políticas globales. La GTF coordina las actividades y agendas de los alcaldes y otros representantes locales durante las principales conferencias de la ONU.

93. <https://eurocities.eu/>.

94. <https://www.ccre.org>.

95. <https://humanrightscities.net/about-us/>.

dades Amigables con las Personas Mayores⁹⁶, la Red de Ciudades Amigas de la Infancia (en el marco de UNICEF)⁹⁷, la Red Europea de Ciudades Saludables de la OMS⁹⁸, la Red Mundial de Ciudades del Aprendizaje de la UNESCO⁹⁹, la red “Women Transforming Cities”¹⁰⁰ o la Red de ciudades arcoiris¹⁰¹.

5.3. Fortalezas y retos de las redes de ciudades como impulsoras de la actividad internacional en materia de políticas sociales

El mapa de redes internacionales someramente descrito permite advertir que estas se han convertido ya en actores relevantes en el diseño y la implementación de algunas de las políticas sociales de ámbito internacional y europeo.

Con mayor o menor intensidad, estas redes orientan su actividad a las funciones de generación y transferencia de conocimiento técnico y especializado, comunicación y compartición de experiencias innovadoras y buenas prácticas, o incluso al desarrollo de iniciativas sobre el terreno en sectores específicos que pretenden, por tanto, dar solución a los retos locales de dimensión global. No obstante, su principal cometido sigue siendo —casi exclusivo en algunos casos— el de la incidencia política, esto es, el conjunto de acciones con voluntad de influir en los marcos normativos e institucionales que les permitan, primero, estar presentes en los foros de decisión, y, segundo, incorporar a la agenda internacional las necesidades locales. En el ejercicio de tales funciones, las redes no solo han permitido visibilizar las ciudades en el conjunto del sistema internacional y dotarlas de mayor reconocimiento (Jiménez García, 2023), sino que contribuyen también a mejorar la gobernanza de las agendas internacionales, promueven la cooperación y el intercambio de experiencia y, en definitiva, mejoran las políticas públicas globales y europeas¹⁰². A la vez que, como se ha apuntado más arriba¹⁰³, pueden erigirse en verdaderas “emprendedoras de normas”, en colaboración con la sociedad civil internacional, para fomentar el reconocimiento jurídico de realidades —incluso de derechos— emergentes.

96. <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-FWC-ALC-18.4>.

97. <https://ciudadesamigas.org/>.

98. <https://globalcitieshub.org/es/who-european-healthy-cities-network/>.

99. <https://www.uil.unesco.org/en/learning-cities>.

100. <https://www.womentransformingcities.org/>.

101. <https://www.rainbowcities.com/>.

102. Así lo reconoce, p. ej., el “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030”, p. 122.

103. Recuérdense el apartado 2.2.1 en relación con las “human right cities” y los documentos aprobados por algunas redes en materia de derechos humanos o derechos a la ciudad.

Sin negar lo anterior, lo cierto es que, en los últimos años, el crecimiento y la complejidad del sistema de redes resultante han dado lugar a su cuestionamiento desde distintas perspectivas. Sin poder entrar ahora en mayores detalles (para ello, Fernández y Abdullah, 2019), se ha señalado una falta de coordinación y cooperación entre las redes, que acaban operando con frecuencia bajo lógicas de competencia entre sí. Lógicas que también provocan riesgos de dispersión o duplicidad en sus acciones y de que sus resultados acaben quedándose en muchas ocasiones en lo simbólico o en la reivindicación de la mejora de su propia posición jurídico-institucional, pero sin llegar a incidir de forma efectiva en las soluciones sustantivas a los desafíos locales que tienen planteados. Aunque las redes permiten suplir la falta de participación formal en los procesos de decisión europea o global, son todavía escasos los supuestos en que dicha participación permite marcar la agenda internacional escalando prioridades locales que no necesariamente tienen presencia en las agendas globales¹⁰⁴. Así, en un contexto de recursos escasos y frente a estos riesgos, no es de extrañar que se reclame no solo una mayor optimización de la cooperación, sino también la necesidad de mejorar su eficacia, evitando reproducir las lógicas y los errores de las dinámicas interestatales (Aust y Nijman, 2021: 5).

6. Valoración final

Para concluir, proceden unas últimas consideraciones a modo de sistematización y valoración conjunta de lo expuesto hasta aquí. El punto de partida lo constituye la ineludible dimensión global que han adquirido las necesidades de las comunidades locales, de modo que sus Gobiernos ya no son solo receptores de los efectos de la globalización, sino que son también agentes implicados en afrontar sus desafíos. En este contexto “glocal”, las ciudades –a través sobre todo de una amplia diversidad de redes– se erigen en protagonistas de la esfera internacional ya no solo con la demanda histórica de mayores competencias o democracia local, ni ya incluso bajo la bandera de la lucha global contra el cambio climático, sino movilizándose por temas como la protección de los derechos humanos, la respuesta a la crisis global de las migraciones o el derecho a la vivienda (Galceran-Vercher, 2019: 40). Desafíos de alcance “glocal” pero también con una clara dimensión social, que progresivamente va impregnando la agenda internacional bajo el impulso y enfoque urbanos. De lo revisado en las páginas precedentes, puede

104. Como ha podido verse en este trabajo, uno de los ejemplos destacados en este sentido es el acceso a la vivienda adecuada y asequible, tanto en la agenda de las Naciones Unidas, como especialmente en la de la Unión Europea.

concluirse, no obstante, que la respuesta a los retos de la globalización a través de la acción exterior local en el ámbito de las políticas sociales es aún incipiente, si bien cuenta con algunos progresos de interés, que tienen a su vez distinta intensidad según el marco institucional de referencia.

De la panorámica, todavía en construcción, que hemos tratado de ofrecer resulta claramente que las ciudades —y los Gobiernos locales en general— han dejado de ser “invisibles” para el derecho internacional y cuentan hoy con un reconocimiento que, aunque inicial y todavía poco sistematizado, sí permite afirmar que no solo son actores comprometidos con el cumplimiento y la aplicación de las políticas internacionales en materia social, sino que también están cada vez más vinculados jurídicamente a ello, a través de instrumentos de “soft” y —en menor medida de— “hard” law, pero también a través de algunos mecanismos de garantía de su efectivo cumplimiento.

En efecto, en los tres marcos institucionales analizados, se han identificado ejemplos en que los Gobiernos locales se consideran destinatarios del derecho internacional en materia social y asumen un rol activo en su cumplimiento. Aunque buena parte de las actividades que realizan para ello se limitan al ámbito interno y no siempre tienen una clara proyección exterior, sí responden al compromiso político local de incorporar el derecho y/o las políticas internacionales al ámbito social (sean de alcance europeo o mundial). No obstante, la amplia variedad de instrumentos y medidas utilizados en la implementación de estas políticas ponen de relieve: en primer lugar, que los avances lo son más en la práctica que en el derecho (Galceran-Vercher, 2019) y que esta práctica es más casuística e instrumental que fácilmente generalizable y ordenada jurídicamente; y que, en segundo término, entre los avances jurídicos cabe identificar dos tendencias: una, que estos se producen fundamentalmente a través del derecho “soft”, y dos, que el grado de vinculación jurídica de los Gobiernos locales y de eficacia de estos instrumentos varía también en función de los distintos marcos institucionales de referencia, de modo que cabría concluir, provisionalmente, que cuanto más global es este marco, menor nivel de vinculación jurídica existe para aquellos.

En el marco mundial, el reconocimiento local en materia social va todavía de la mano de las grandes agendas globales (Agenda 2030 o Agenda urbana) que se basan en enfoques o paradigmas todavía amplios o incluso vagos en su contenido y que no facilitan identificar con claridad las responsabilidades que deben asumir los distintos actores y, menos aún, los que, como los Gobiernos locales, todavía están escasamente representados en las esferas formales de decisión, de modo que los avances en la vinculación jurídica se

producen a través de la mayor o menor firmeza del compromiso político de las (grandes) ciudades y de su impulso a través de las redes.

En el ámbito europeo, sí existen mecanismos de control y garantía para el cumplimiento de las obligaciones internacionales que no tienen un equivalente claro a nivel global. En la Unión Europea, se ha realizado un esfuerzo considerable para dotar al Pilar Europeo de Derechos Sociales de instrumentos que refuerzen la eficacia de sus principios; sin embargo, dichos instrumentos son, por el momento, vinculantes solo para los Estados miembros, mientras que las medidas de iniciativa local permanecen en el terreno de los compromisos no vinculantes. Por otro lado, en el marco del Consejo de Europa, y específicamente a través del Congreso de Poderes Locales y Regionales, el desafío no se centra tanto en la naturaleza vinculante de los instrumentos adoptados, sino en el escaso protagonismo que se concede todavía a las cuestiones sociales.

En su calidad de sujetos destinatarios, también en el marco del Consejo de Europa, los Gobiernos locales comienzan a ser considerados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales en cuanto a su responsabilidad en el cumplimiento de los derechos humanos de naturaleza social. Aunque aún no se ha llegado a la atribución directa de responsabilidad a estos Gobiernos por el incumplimiento cuando la vulneración proviene de una acción local, los Gobiernos locales son cada vez más interpelados ante posibles vulneraciones de derechos humanos derivadas de sus actuaciones.

En última instancia, hacen falta todavía pasos en el ámbito jurídico-institucional que contribuyan a dotar a los Gobiernos locales de un rol más formalizado en los correspondientes órganos y organismos, que les atribuyan mayor protagonismo también en el diseño de las políticas y la adopción de las disposiciones normativas internacionales, de manera la acción local no quede exclusivamente en manos de un ecosistema de redes, que tiene también, como se ha visto, sus limitaciones. Todo ello requiere, pues, de mayores análisis, seguramente de alcance más detallado que el que aquí hemos podido realizar, pero también, a nuestro juicio, de una revisión más amplia —de tipo teórico-dogmático— de la propia posición jurídico-institucional de los Gobiernos locales en el marco internacional. Seguramente un punto de partida para ello sea que el derecho internacional y europeo tomen también conciencia de la transformación que la propia autonomía local está sufriendo fruto de las dinámicas aquí apuntadas, en cuanto que ya no se vincula exclusivamente a los principios fundamentales de la democracia y las libertades ciudadanas, sino también, muy singulamente, a la igualdad social y la solidaridad humana (Font y Galán, 2020: 33).

7. Bibliografía

- Acuto, M., Morissette, M. y Tsouros, A. (2017). City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities. *Global Policy*, 8 (1), 14-22.
- Alonso Ibáñez M.^a R. (dir.). (2021). *Políticas urbanas y localización de los objetivos de desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Aranbarri Kortabarria, N. (ed.). (2024). *Ciudad glocal. Globalización y proximidad*. Madrid: La Catarata.
- Aust, H. P. y Nijman, J. E. (eds.). (2021). *Research Handbook on International Law and Cities*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Bouza García, L. (2011). La participación autonómica y local en redes de cooperación europea. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 315-316, 67-94.
- Buyolo García, F. (2021). La localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo local y lo global en una sola agenda. En J. Esteve Pardo (dir.). *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales* (pp. 41-64). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Canals Ametller, D. y Galán Galán, A. (2008). *Entidades locales y fronteras. Instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza*. Barcleona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.
- Casado Casado, L. (2020). Algunas reflexiones sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales casi tres años después de su aprobación: ¿un instrumento efectivo? En M. V. Forns i Fernández (ed.). *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales. Una perspectiva interdisciplinar* (pp. 71-100). Barcelona: Atelier.
- Clüver Ashbrook, C. (2023). El poder en red de la diplomacia urbana en la gobernanza mundial. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 134, 131-147.
- de la Cruz Prego, F. (2023). Avances en la Agenda 2030 desde España y la Unión Europea. Pacto Verde Europeo, Fondos NextGen y Plan de Recuperación. *Comillas Journal of International Relations*, 28, 34-49.
- Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.
- (2020). Las *human rights cities*: ¿defensa de los derechos humanos u obstaculización de las relaciones internacionales del Estado? En C. Barrero Rodríguez y J. Socías Camacho (coords.). *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (pp. 87-96). Madrid: AEPDA - INAP.
- Durmus, E. (2021). Las ciudades y el Derecho internacional: legalmente invisibles o actores con un creciente poder blando. En A. Fernández de Losada y M. Galceran-Vercher (eds.). *Las ciudades en la gobernanza global. ¿Del multilateralismo a las alianzas multiactor?* Barcelona: CIDOB.

- Esteve Pardo, J. (dir.). (2021). *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Eurocities. (2018). *European Pillar of Social Rights. Cities delivering social rights. Equal opportunities and access to the labour market in cities in Europe*. Bruselas: Eurocities.
- Fajardo del Castillo, T. (2019). El Pacto Mundial por una migración segura, ordenada y regular. Un instrumento de soft law para una gestión de la migración que resalte los derechos humanos. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 38.
- (2024). *El soft law en el Derecho Internacional y europeo: su capacidad para dar respuesta a los desafíos normativos actuales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández de Losada, A. y Abdullah, H. (coords.). (2019). *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Retos y oportunidades*. Barcelona: CIDOB.
- Font i Llovet, T. (dir.). (2019). *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2020). Más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades. *Anuario del Gobierno Local* 2019, 11-44.
- Galceran-Vercher, M. (2019). Emprendedores de normas: el municipalismo internacional y el derecho a la ciudad. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 123, 19-46.
- Garben, S. (2021). The European Pillar of Social Rights: An Assessment of its Meaning and Significance. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21, 101-127.
- Garcés Mascareñas, B. y Eitel, K. (2019). Ciudades santuario: una perspectiva global. *Anuario internacional CIDOB* 2019, 46-52.
- García Matíes, R. (2016). Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 5, 96-105.
- García-Chueca, E. y Fernández de Losada, A. (2020). Pilar Europeo de Derechos Sociales. El papel de las áreas metropolitanas europeas en materia social. *CIDOB briefings*, 23.
- Gomà, R. (2019). Derechos sociales y derecho a la ciudad. Municipalismo, bienestar de proximidad y agenda urbana. *VIII Informe FOESSA. Documento de trabajo* 6.6.
- González Pascual, M.^a I. (2020). El pilar europeo de derechos sociales: ¿hacia una Europa más social? En E. Aranda Álvarez (dir.). *Las implicaciones*

- constitucionales de la gobernanza económica europea (pp. 293-320). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Grange, K., Björling, N., Olsson, L. y Fredriksson, J. (2024). Deconstructing the urban viewpoint: Exploring uneven regional development with Nancy Fraser's notion of justice. *Urban Studies*, 61 (9), 1703-1721.
- Jiménez García, F. (2023). La "localización en red" de la comunidad internacional. El futuro de las ciudades ante los desafíos globales del derecho internacional del futuro. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 39, 209-263.
- Leñero Bohórquez, R. y Darnaculleta Cardella, M. M. (2021). Derecho administrativo y Derecho internacional. En J. M.^a Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez (coords.). *Tratado de Derecho administrativo* (vol. I, pp. 665-742). Madrid: Marcial Pons.
- Malaret, E. (2006). Municipios, democracia cosmopolita y cooperación al desarrollo descentralizada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 300-301, 73-96.
- Matthew, S. (2024). Local authorities at the European Court of Human Rights. *The International Journal of Human Rights*, 28 (7), 1060-1085.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2021). *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.
- Pazos Vidal, S. (2021). La localización de los objetivos de desarrollo sostenible dentro de la Unión Europea: balance de una praxis emergente. En M.^a R. Alonso Ibáñez (dir.). *Políticas urbanas y localización de los objetivos de desarrollo sostenible* (pp. 21-56). Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2023). Las ciudades como actores institucionales en el contexto global y europeo: en especial, las redes internacionales de ciudades. *Anuario del Gobierno Local*, 2022, 139-173.
- Rasnača, Z. (2017). *Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking*. Bruselas: Etui.
- Rodríguez Pérez, R. P. (2020). Los presupuestos locales desde la perspectiva de género: la elaboración del informe de impacto de género. *Auditoría Pública*, 76, 77-84.
- Saul, M. (2024). Local authorities at the European Court of Human Rights. *The International Journal of Human Rights*, 28 (7), 1060-1085.
- Vaquer Caballería, M. (2003). La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. *Cuadernos de Derecho Local*, 2, 39-145.
- Velasco Caballero, F. (2018). El Derecho de las ciudades globales. *Anuario de Derecho Municipal* 2017, 11, 23-40.

CAPÍTULO VII

Las redes transnacionales de ciudades frente a la agenda climática: perspectiva histórica y tendencias actuales

Marta Galceran-Vercher

Investigadora senior, Programa Ciudades Globales, CIDOB.
Profesora asociada de Relaciones Internacionales, Universitat
Pompeu Fabra

Octavi de la Varga

Asesor de Proyectos Estratégicos Internacionales, Diputación de
Barcelona

Ricardo Martínez

Investigador senior, Programa Ciudades Globales, CIDOB

SUMARIO. **1. Introducción.** **2. Las redes de ciudades climáticas.** **3. Modelos de redes climáticas: una perspectiva histórica.** 3.1. El modelo tradicional: ICLEI - Gobiernos Locales para la Sostenibilidad. 3.2. Nuevos modelos: el C40 Grupo de Liderazgo Climático. **4. La agenda climática entra dentro de las redes generalistas.** **5. Apuntes críticos y reflexiones finales.** **6. Bibliografía.**

1. Introducción

Han pasado poco más de cincuenta años desde que tuvo lugar en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972), que sentó las bases de la actual agenda ambientalista internacional. Sorprendentemente, su declaración final no incorporaba ninguna mención directa a los Gobiernos locales, y solo de pasada se señalaba que “las naciones tienen grandes problemas urbanos”¹. De hecho, cabe destacar que, en esta

1. Ver: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n73/039/07/pdf/n7303907.pdf> [Consulta: 5 de septiembre de 2024].

primera conferencia, los Gobiernos locales ni estaban invitados, ni estaban organizados entre ellos para defender una agenda local, ni habían articulado ninguna iniciativa transnacional municipalista de corte ambientalista. No sería hasta veinte años más tarde, con la creación de ICLEI - Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (1990) y la celebración de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992), cuando los Gobiernos locales y regionales empezarían a coordinarse y desarrollar estrategias para defender intereses comunes alrededor de las cuestiones ambientales y climáticas.

Así, a partir de los 90 empezaron a proliferar distintas modalidades de diplomacia ambiental promovida por Gobiernos locales: no solo impulsando políticas locales y regionales para abordar las causas y consecuencias del cambio climático, sino también estableciendo nuevas estructuras institucionales, trabajando en grupos, promoviendo campañas de incidencia política y cooperando a través de las fronteras nacionales. Aun reconociendo la relevancia y complementariedad de todas estas prácticas diplomáticas ambientalistas locales, que han sido extensamente estudiadas por la literatura especializada (ver, entre otros: Rei *et al.*, 2012; Setzer, 2015; Kihlgren Grandi, 2020), en este artículo nos centraremos sobre todo en las redes de ciudades climáticas. Por un lado, porque estas organizaciones son, sin duda, uno de los canales de internacionalización preferente para la mayoría de los Gobiernos locales. Y por el otro, porque han jugado un papel instrumental en el reconocimiento internacional que tienen hoy los Gobiernos locales como actores clave para la gobernanza climática mundial.

Así, el objeto de este trabajo es analizar los orígenes y la evolución de la diplomacia de los Gobiernos locales en el ámbito medioambiental. Para ello, se realiza un estudio de la articulación de los Gobiernos subnacionales en redes municipalistas. A estos efectos, el capítulo se estructura en cuatro partes. La primera describe conceptualmente las redes de ciudades climáticas² y presenta las características y funciones principales que las definen. La segunda parte ofrece una panorámica histórica del surgimiento de redes municipalistas medioambientales, focalizando el análisis en dos modelos principales de redes: las tradicionales y las híbridas. La tercera parte complementa este análisis identificando algunas grandes tendencias que explican la proliferación del número de iniciativas municipalistas que han adoptado

2. En este artículo usaremos el término “redes medioambientales” y “redes climáticas” de forma prácticamente sinónima. Aunque el término “medioambiental” ciertamente incluye una realidad más amplia que el de “climático”, en la práctica todas las organizaciones municipalistas que tienen agenda medioambiental la vinculan de una forma u otra con la necesidad de resolver los desafíos climáticos. Además, la mayor parte de la literatura especializada suele englobar este tipo de organizaciones bajo la etiqueta de “redes climáticas”, sin hacer distinción.

la agenda medioambiental durante las últimas décadas. La cuarta y última parte presenta las conclusiones de este estudio, adoptando una visión crítica sobre las implicaciones que esta expansión de la agenda medioambientalista de las redes de ciudades ha conllevado para el municipalismo internacional.

2. Las redes de ciudades climáticas

Las redes de ciudades se han convertido en actores fundamentales para la gobernanza urbana global³, y uno de los instrumentos de internacionalización preferentes para la mayoría de los Gobiernos locales del mundo. Estudios recientes (Acuto y Leffel, 2021) han contabilizado en más de 300 las redes de ciudades transnacionales⁴, hecho que ilustra bien la naturaleza heterogénea de este tipo de organizaciones. A grandes rasgos, las redes de ciudades podrían definirse como espacios mínimamente institucionalizados de cooperación voluntaria entre Gobiernos locales (y/o regionales). Las redes de ciudades climáticas se diferencian del conjunto más amplio de redes de ciudades en cuanto tienen el objetivo principal de influenciar la gobernanza climática local apoyando a sus miembros a través de capacitación, apoyo en la implementación de proyectos y certificación de acciones climáticas (Cortes *et al.*, 2022).

A pesar de que no existe un único modelo de red municipalista (Fernández de Losada, 2019; Cortes *et al.*, 2022; Papin y Fortier, 2024), estas organizaciones no solo suelen ofrecer un espacio de encuentro para sus miembros, sino que también les brindan distintos servicios y desempeñan un papel decisivo para articular soluciones colectivas ante desafíos urbanos que se perciben como compartidos. Las cuestiones ambientales, y muy especialmente la lucha contra el cambio climático, se han convertido en uno de estos desafíos, y sin duda uno de los que moviliza a más Gobiernos locales para que se unan a redes de ciudades con agenda climática. Lo ilustra bien tanto la proliferación de este tipo de organizaciones durante las últimas décadas, como la progresiva adopción de la agenda climática por parte de las redes generalistas.

Durante la última década, a medida que estas organizaciones se han ido profesionalizando, el abanico de actividades y servicios que ofrecen a sus

3. Para una discusión sobre el concepto de “gobernanza urbana global”, ver: Pejic y Acuto (2021).

4. Es importante subrayar aquí que este número ser refiere a organizaciones que operan al menos en dos o tres países diferentes, puesto que, si incluyéramos las redes de ciudades nacionales, el número total sería mucho más elevado.

miembros se ha ido ampliando progresivamente. Hoy la mayoría de ellas desempeñan, como mínimo, tres tipos principales de funciones (Galceran-Vercher *et al.*, 2021), a saber: (1) promoción de los intereses de sus miembros en espacios supranacionales; (2) difusión de conocimiento; y (3) implementación de políticas. A continuación, se ahonda en cada una de estas funciones, puesto que su comprensión resulta fundamental para explicar la creciente popularidad de este tipo de organizaciones entre Gobiernos locales de todo el mundo, así como su importancia para la gobernanza global del medio ambiente.

En primer lugar, las redes representan los intereses colectivos de sus miembros frente a otros niveles de gobierno (nacional, regional o global), y desarrollan campañas de cabildero para incluir la “voz de las ciudades” en la formulación de políticas globales. Estos esfuerzos suelen estar dirigidos a fortalecer e institucionalizar la participación de los Gobiernos locales y regionales en espacios como las negociaciones climáticas. Por ejemplo, ICLEI, C40 y CGLU, entre otros, suelen movilizar cada año una destacada delegación de representantes de Gobiernos locales a las Conferencias de las Partes sobre el Cambio Climático y al Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible. Este tipo de actuaciones otorga a las redes un papel mediador entre los niveles global y local, donde estas organizaciones resultan instrumentales para traducir marcos de gobernanza global (por ejemplo, el Acuerdo de París) en actuaciones locales, la llamada localización (por ejemplo, estrategias locales de descarbonización), y viceversa (Martínez, 2022). Para ello, recurren a campañas de incidencia dirigidas a la comunidad internacional, como la campaña por conseguir incluir un “ODS urbano” dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁵.

En segundo lugar, las redes de ciudades se han convertido en plataformas privilegiadas para la creación y difusión de conocimiento urbano. El acceso a información y datos sobre la realidad de las comunidades locales probablemente sea uno de los activos más valiosos que poseen estas organizaciones. Ello explica que el grueso de las actividades que realizan vaya dirigido, en mayor o menor medida, a estimular el intercambio de buenas prácticas entre las ciudades miembros. Esto se consigue, entre otros, mediante la articulación de espacios de encuentro físico o virtual entre los miembros (como foros de discusión, conferencias, talleres o seminarios), el

5. Para un análisis de esta campaña de incidencia política, así como de otras desarrolladas entre 2013 y 2016 en el marco de los procesos de negociación por aprobar agendas globales vinculadas a la resiliencia, a la financiación al desarrollo, y a la nueva agenda urbana, ver: Klaus y Singer (2018).

intercambio con proveedores de soluciones (sector privado, universidades o sociedad civil), así como a través de otras muchas iniciativas como los programas de intercambio entre pares, la compilación de buenas prácticas, la publicación de bases de datos y de informes temáticos, las encuestas de membresía, etc.

En tercer y último lugar, la mayoría de las redes de ciudades dedican recursos significativos a apoyar a sus miembros para que implementen políticas específicas a fin de abordar diferentes desafíos como pueden ser la localización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la implementación de objetivos climáticos globales, la promoción del derecho a la vivienda, o el fomento de los procesos de transición digital urbana basados en derechos. Este apoyo requiere de recursos que van mucho más allá de ofrecer un espacio o una plataforma para el intercambio de conocimiento, y que pueden incluir, entre otros, el uso de tecnología (p. ej., software para medir emisiones de gases de efecto invernadero), la formación de cuadros técnicos de las Administraciones miembros, contactos con profesionales, estándares de seguimiento o incluso recursos financieros.

En ocasiones, las actividades de apoyo de estas redes pueden llegar a incluir la redacción de estrategias y hojas de ruta (por ejemplo, los planes de acción climática 1,5 °C de C40)⁶, el establecimiento de sistemas de evaluación comparativa, o la certificación para monitorear su progreso en el cumplimiento de las acciones acordadas. También es una práctica cada vez más común brindar servicios de consultoría y apoyo técnico directo para fortalecer las capacidades de los miembros, ayudar a negociar asociaciones con el sector privado y/o organizaciones de la sociedad civil, y facilitar el acceso a financiación para implementar iniciativas específicas innovadoras y proyectos replicables.

3. Modelos de redes climáticas: una perspectiva histórica

Las redes climáticas tienen un peso cada vez mayor dentro del ecosistema de redes municipalistas transnacionales (Acuto *et al.*, 2017), hecho que explica la proliferación de trabajos académicos sobre la cuestión (ver, entre otros, Bulkeley, 2010; Niederhafner, 2013; Hakelberg, 2014; Lin, 2018). Sin embargo, la mayoría de estas organizaciones son relativamente jóvenes: ninguna de ellas tiene más de treinta años. Antes de la década de 1990, la cuestión del

6. Para más detalle, ver: <https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Mapped-Cities-with-a-climate-action-plan> [Consulta: 10 de septiembre de 2024].

medio ambiente —incluido el cambio climático— ni siquiera estaba en la agenda de las redes municipalistas generalistas, que, en cambio, se ocupaban de temas como la gobernanza urbana, el desarrollo de capacidades locales o la agenda de la descentralización.

Esto cambió coincidiendo con la irrupción de la preocupación por las cuestiones medioambientales a nivel internacional, particularmente a partir de los años 90, momento en que los Gobiernos mundiales adoptaron las tres “Convenciones de Río” en la Cumbre de la Tierra de 1992 en Rio de Janeiro: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD).

Para comprender cómo ha evolucionado el ecosistema de redes de ciudades climáticas, puede resultar útil la distinción de Bulkeley (2010) entre dos oleadas de acción municipalista climática. La “primera ola” comenzó en el período previo a Río 1992, donde las respuestas conjuntas de los Gobiernos locales a los desafíos planteados por el medio ambiente se articularon a través de la formación de las primeras redes transnacionales de ciudades dedicadas exclusivamente a cuestiones medioambientales. El Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales, ahora conocido como ICLEI - Gobiernos Locales para la Sostenibilidad, fundado en 1990, es el ejemplo por excelencia de ello; junto con *Climate Alliance* y *Energy Cities*, también fundadas el mismo año. En términos generales, estas organizaciones tendieron a agrupar a ciudades más bien medianas o pequeñas (Kern y Bulkeley, 2009), principalmente de Europa y América del Norte, y posiblemente priorizaron la cantidad sobre la calidad de los compromisos climáticos de sus miembros. Dicho de otra manera, sus políticas de membresía eran bastante abiertas, flexibles e ilimitadas, diseñadas para atraer a un gran número de autoridades locales que se adherían a compromisos nominales mínimos que, en la mayoría de los casos, no se traducían efectivamente en una acción climática significativa (Gordon y Acuto, 2015; Gore, 2010; Holgate, 2007).

Por el contrario, las redes pertenecientes a la “segunda ola” han tendido a centrarse en grandes áreas urbanas y han diversificado su alcance geográfico para incluir ciudades tanto de países en desarrollo como desarrollados. Surgieron a principios de la década del 2000, en un momento en el que se percibía el fracaso de las negociaciones internacionales sobre el clima tras la retirada de Estados Unidos del Protocolo de Kioto (Hoffmann, 2011). Ello ofrecía el contexto perfecto para que las ciudades se posicionaran no solo como globalmente significativas —particularmente considerando que alrededor del 70 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero se

generan en áreas urbanas—, sino también como actores en la primera línea de acción para combatir el cambio climático (Bulkeley y Schroeder, 2011). En este sentido, desde el principio, redes como *C40 Cities Climate Leadership Group* o *100 Resilient Cities* respaldaron un modelo “más rentable y eficiente” de redes de ciudades (Gordon y Acuto, 2015: 64-69), basado en las siguientes características distintivas: (a) membresía limitada a “ciudades globales”; (b) un principio de funcionamiento público-privado, basado en una colaboración muy estrecha con el sector privado, al que se atribuía el rol de agente implementador; (c) un modelo de recaudación de fondos muy exitoso, basado en la vinculación con importantes donantes y entidades filantrópicas internacionales para atraer grandes inversiones de capital; y (d) un fuerte enfoque en los datos, la medición y la rendición de cuentas.

Algunos autores (Bulkeley, 2010; Bulkeley y Betsill, 2013; Hodson y Marvin, 2010) también han sugerido que las redes de la “segunda ola” están más lideradas por las ciudades o impulsadas por los alcaldes que las tradicionales, aunque eso sería discutible, dado el notable interés de la mayoría de las redes de ciudades en brindar un papel protagónico a sus alcaldes de alto perfil. Lo anterior se ve reforzado por la incorporación de liderazgos femeninos al frente de ciertos Gobiernos locales que incorporan la mirada ecofeminista a las políticas públicas locales.

En conjunto, lo que es importante resaltar es que las diferentes redes que existen hoy en día se basan en fundamentos y modelos filosóficos muy diferentes. En las páginas que siguen, se presentan con más detalle dos de los más emblemáticos: ICLEI y C40. En paralelo, conforme la denominada emergencia climática ha ido ganando centralidad y condicionando las agendas y las políticas públicas locales, las cuestiones vinculadas al medio ambiente también se han introducido en las agendas de las redes generativas. El caso más reciente y paradigmático sería el Pacto para el Futuro de CGLU, que incorpora tres epígrafes: personas, planeta (con claras referencias a la sostenibilidad) y gobierno.

3.1. El modelo tradicional: ICLEI - Gobiernos Locales para la Sostenibilidad

La historia de ICLEI no puede explicarse sin hacer referencia a dos momentos fundacionales cruciales —el episodio de Irvine y el congreso fundacional en la sede de la ONU—, y a la tenacidad de una figura prominente, Jeb Brugmann, que se convertiría en su primer secretario general. Igualmente importante es la estrecha relación existente entre los orígenes de esta red de

ciudades y el activismo de algunas ciudades estadounidenses en su lucha para prohibir los clorofluorocarbonos (CFC), un importante compuesto que agota la capa de ozono. En este sentido, algunos autores han señalado la “inerzia del Protocolo de Montreal para proteger la capa de ozono en 1988” (López-Vallejo, 2014) como un detonante para la creación de instituciones multilaterales de Gobiernos locales.

A finales de la década de los 80 la comunidad científica empezó a concienciar sobre el agotamiento de la capa de ozono. En este contexto, los primeros científicos que demostraron el papel de los CFC en el agotamiento de la capa de ozono fueron Sherwood Rowland y Mario Molina, de la Universidad de California, en Irvine. Sus hallazgos provocaron una movilización de la comunidad científica para presionar al Gobierno de Estados Unidos, que todavía se negaba a firmar el protocolo internacional de la Convención de Viena para eliminar gradualmente los CFC. En medio de esta campaña de *lobby*, el alcalde de Irvine, una ciudad que en aquel momento tenía aproximadamente 100 000 habitantes, aprobó la primera ley norteamericana que exigía la eliminación gradual de los compuestos clorofluorocarbonados (CFC) que agotan la capa de ozono. Pronto le siguieron otras ciudades. La lógica detrás de esto era bastante clara: una sola ciudad que eliminara gradualmente los CFC no logaría mucho, pero si esto se convirtiera en un movimiento de ciudades estadounidenses, la suma de las partes podría eventualmente añadir más presión sobre el Gobierno.

Por lo tanto, después de que se aprobara esta primera ley, el alcalde de Irvine convocó una reunión en 1989 con otras autoridades locales para animarlas a tomar medidas similares. A la reunión asistieron 35 líderes de Gobiernos locales de Canadá y Estados Unidos, quienes más allá de discutir el agotamiento de la capa de ozono, pusieron sobre la mesa la necesidad de coordinar las respuestas de los Gobiernos locales a nivel mundial ante los problemas medioambientales globales. De esta forma se sembraba la semilla para el establecimiento de una organización global que coordinaría tales esfuerzos ambientalistas, y que se formalizaría durante una reunión organizada en la sede de la ONU en Nueva York, en septiembre de 1990.

De hecho, del 5 al 8 de septiembre de 1990, alrededor de 400 representantes de 200 ciudades de 45 países convocaron por primera vez el Congreso Mundial de Gobiernos Locales para un Futuro Sostenible, bajo los auspicios de la Unión Internacional de Autoridades Locales (*IULA*, por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (*PNUMA*)

y el Centro para la Diplomacia Innovadora⁷. La reunión de cuatro días sirvió para establecer el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), que nació con el mandato explícito de contribuir a resolver algunos de los problemas ambientales globales desde cero, creyendo en el poder de actuar localmente para contribuir globalmente. Vale la pena señalar que ICLEI fue la primera iniciativa creada con el propósito específico de ayudar a los Gobiernos locales a responder a los desafíos ambientales, ya que ninguna de las redes municipales transnacionales existentes en ese momento se ocupaba del medio ambiente. En palabras de Noel Brown, en ese momento director del PNUMA, la recién nacida organización era “el eslabón perdido en una exitosa campaña global para restaurar y preservar el planeta” (Center for Innovative Diplomacy, 1990: 10).

Asimismo, ICLEI fue creado como un instrumento para brindar asistencia técnica y fomentar el intercambio de información entre municipios, por lo que cuestiones como la representatividad de los Gobiernos locales ante las instituciones internacionales quedaron en un segundo plano. Esto no es un tema menor, porque de hecho esta orientación técnica es precisamente uno de los elementos distintivos de ICLEI, que resulta particularmente evidente en los servicios de consultoría que ofrece a sus miembros⁸. Curiosamente, esto también se refleja en la ubicación de la sede. De hecho, cuando ICLEI inició sus operaciones en 1991, el Secretariado Mundial se estableció provisionalmente en Toronto (Canadá) y había un Secretariado Europeo con sede en Friburgo (Alemania). Sin embargo, en 2009 el Secretariado Mundial se trasladó a Bonn, con el argumento de que esta ciudad alemana albergaba varias organizaciones internacionales sobre el cambio climático, como las secretarías de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD), la Unidad Consultiva sobre Desarrollo Sostenible de la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas (OMT) o el Centro Europeo para el Medio Ambiente y la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Del mismo modo, una de las primeras iniciativas emprendidas por ICLEI fue la Campaña Ciudades para la Protección del Clima (CCP, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo era involucrar a los Gobiernos locales en acciones medibles, reportables y verificables para reducir las emisiones de GEI⁹. Se

7. Este es el centro de investigación donde trabajaba Jeb Brugmann en ese momento.

8. Ver: <https://iclei-europe.org/consultancy-training/> [Consulta: 28 de septiembre de 2024].

9. Los miembros de la campaña se comprometían a reducir sus emisiones de GEI a través de cinco pasos: (1) realizar un inventario de referencia de emisiones; (2) adoptar un objetivo concreto de reducción de las emisiones; (3) desarrollar un plan de acción local para alcanzar este

lanzó en 1993 como respuesta a la adopción de la CMNUCC un año antes y, en general, se la considera la primera iniciativa local concreta sobre el cambio climático (Richardson, 2012: 32). Otras campañas e iniciativas exitosas, lideradas por ICLEI, ya sea individualmente o en coordinación con otras redes, fueron el *carbonn Climate Registry* (*i.e.*, una plataforma global de informes de acción climática local), el Protocolo Global para las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero a Escala Comunitaria (*i.e.*, un inventario de GEI estandarizado), o el lanzamiento del Pacto Mundial de Alcaldes. Se puede observar que el elemento común de todas estas actividades es el fuerte enfoque en la medición y la presentación de informes.

Por último, si bien en sus orígenes ICLEI no se fijó como objetivo prioritario mejorar la inclusión de los Gobiernos locales en los espacios de gobernanza medioambiental global, esto no quita que esta organización también haya desempeñado (y siga desempeñando) algunas campañas de incidencia política global. Por ejemplo, durante la Cumbre de Río, Jeb Brugmann realizó esfuerzos muy significativos para incluir el Capítulo 28 en el Programa 21, referente a las iniciativas de las autoridades locales. Sin embargo, la contribución más relevante de ICLEI a este campo es sin duda el trabajo que realiza para articular la presencia de los Gobiernos locales en la CMNUCC. ICLEI fue la primera entidad municipalista en obtener el estatus de observador ante el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)¹⁰, y desde entonces ha actuado como punto focal para el Colectivo de Gobiernos Locales y Autoridades Municipales (LGMA), que es el equivalente al Grupo Principal de Autoridades Locales, pero en el proceso global de negociaciones climáticas¹¹.

3.2. Nuevos modelos: el C40 Grupo de Liderazgo Climático

El C40 Grupo de Liderazgo Climático (*C40 Cities Climate Leadership*, en inglés) se fundó en 2005 como una iniciativa promovida por el primer alcalde electo¹² de Londres, Ken Livingstone, y su teniente de alcalde Nicky Gavron, quien durante su segundo mandato hizo del clima una de sus principales prioridades políticas. Esto implicó, por un lado, implementar acciones para

objetivo; (4) implementar políticas y medidas climáticas concretas; y (5) supervisar y verificar los resultados (Richardson, 2012: 33).

10. La lista completa de organizaciones con estatus consultivo ante el IPCC puede consultarse en línea en el siguiente enlace: <https://www.ipcc.ch/apps/contact/interface/organizationall.php> [Consulta: 28 de septiembre de 2024].

11. Ver: <https://www.cities-and-regions.org/about-the-lgma> [Consulta: 20 de septiembre de 2024].

12. La Greater London Authority (GLA) se fundó en el 2000.

reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la ciudad. Y por el otro, practicar una gobernanza climática que buscaba posicionar a ciudades globales, como Londres, como actores estratégicos importantes en la respuesta global al cambio climático (Bulkeley, 2016; Bulkeley y Betsill, 2013).

En este contexto, Londres aprovechó la oportunidad que ofrecía la presidencia del Reino Unido del Grupo de los Ocho (G8) para convocar la primera Cumbre Mundial sobre el Liderazgo de las Ciudades sobre el Clima, como evento paralelo a la Cumbre del G8 en Gleneagles (Escocia)¹³. A la reunión asistieron 18 grandes ciudades¹⁴ y, como resultado de esta, se creó el Grupo de Liderazgo Climático de las Grandes Ciudades y se emitió un breve comunicado en la COP11 en Montreal (Gavron, 2007).

Se podría argumentar que esta misma iniciativa podría haberse llevado a cabo bajo los auspicios de ICLEI, ya que en ese momento ya era una red de ciudades popular que había logrado un éxito notable con su “Campaña de Ciudades por la Protección del Clima”, que resultó en más de 700 municipios reduciendo sustancialmente sus emisiones de GEI. Sin embargo, se consideró necesaria la creación de una nueva organización porque, como argumentó el teniente de alcalde Gavron:

“Si bien suelen ser las ciudades más pequeñas las que marcan el camino, es en las ciudades más grandes donde se pueden lograr enormes reducciones de emisiones. Pero son las ciudades más grandes las que plantean los mayores desafíos. (...) ¡El C40 no va de exclusividad, se trata de lograr alcanzar objetivos! Se espera que las ciudades C40 actúen como catalizadores del cambio dentro de su país o región” (Gavron, 2007: 248).

Esta cita resume muy bien los elementos básicos que configuran la identidad del C40. En primer lugar, la aspiración de convertirse en una “red de pioneros” (Kern y Bulkeley, 2009). Es decir, a diferencia de ICLEI o CGLU, que podrían caracterizarse como redes amplias e inclusivas, el C40 se creó intencionalmente como un club exclusivo que debía reunir al eslabón más

13. Oosthoek (2005) recuerda que el calentamiento global fue, de hecho, uno de los principales temas de la agenda de la Cumbre del G8 en Gleneagles, y cita un discurso de Tony Blair en el que el primer ministro se refirió al cambio climático como “el problema más importante a largo plazo que enfrentamos como comunidad global”.

14. La red originalmente se llamó: “Ciudades Grandes del Mundo C20” (*C20 Large World Cities*, en inglés), no por el número de ciudades miembros, sino como una voluntad de emular una especie de iniciativa “G20” para las ciudades. C20 significa, por tanto, “Ciudades 20”. De hecho, solo un año después de esta primera reunión, el número de miembros ya había aumentado a 49 ciudades, y en el momento en que se ha cerrado este capítulo asciende a 94.

alto de las metrópolis globales: aspiraba a que sus miembros fueran solo aquellas grandes urbes que mostraran un mayor compromiso político para abordar el cambio climático. En este sentido, un componente recurrente en los discursos del C40 es la voluntad de estimular a sus miembros para que “actúen como campeones”.

El segundo elemento que diferencia el C40 de la anterior generación de redes climáticas es la importancia que se da al desempeño climático de los Gobiernos locales. Se espera que las ciudades alcancen resultados concretos, y esto se refleja tanto en las condiciones de membresía como en el modelo operativo de la red. En este sentido, no se pide a las ciudades que paguen una cuota de miembro para unirse al C40, pero deben cumplir con algunos requisitos de participación obligatorios, bajo amenaza de ser expulsados de la red si no lo hacen. Algunos ejemplos de estos requisitos son: contribuir a los esfuerzos de recopilación de datos del C40, crear y completar un inventario de GEI para toda la ciudad utilizando el estándar GPC, o asistir a los talleres y otras actividades organizadas por la red a lo largo del año¹⁵.

Esta orientación hacia la obtención de resultados se complementa con un enfoque de mercado para afrontar el cambio climático, que a su vez explica que el C40 priorice trabajar con las ciudades más grandes del mundo. Si consideramos que, en conjunto, el peso económico de sus miembros representa el 25 % del PIB global¹⁶, parece razonable querer aprovechar este poder económico para ejercer influencia sobre los mercados. Así, la propuesta de valor del C40 es utilizar el “poder de compra” (poder adquisitivo) de sus miembros para crear una especie de “club de compradores” de las principales ciudades mundiales, que podrían “negociar colectivamente precios más bajos para la adquisición de tecnologías verdes de los fabricantes globales” (por ejemplo, iluminación LED para calles o autobuses híbridos) (Barthold, 2019). La lógica subyacente aquí era “impulsar la oferta y la demanda de tecnologías de cambio climático e influir de manera mensurable en los mercados” (Gavron, 2007). Así, las políticas de adquisiciones implementadas por el C40 son generalmente reconocidas como una de las prácticas más innovadoras incorporadas al ecosistema de las redes de ciudades (Román, 2010: 74).

En cuanto al esquema operativo, C40 depende en gran medida de socios de implementación externos (Román, 2010; Barthold, 2019), que van

15. Estos estándares se evalúan mediante un sistema de puntuación según el cual cada año las ciudades más activas reciben una recompensa. Para más detalles, ver: <https://www.c40.org/news/celebrating-the-most-active-cities-in-c40-regions-in-2019/> [Consulta: 28 de marzo de 2020].

16. Ver: <https://www.c40.org/about> [Consulta: 15 de septiembre de 2024].

desde entidades filantrópicas como la Fundación Bloomberg hasta corporaciones privadas como Siemens, Microsoft o Arup. Este modelo de negocio se inició en agosto de 2006, cuando el alcalde Livingstone se asoció con la Fundación Clinton y su recién creada Iniciativa Climática Clinton (CCI, por sus siglas en inglés). Según los términos de este acuerdo de asociación, CCI actuaría como el “brazo operativo” (Gavron, 2007) del C40, proporcionando asistencia técnica y experta a sus miembros, al mismo tiempo que ayudaría en el desarrollo de herramientas para medir, monitorear y comparar las emisiones de GEI entre ciudades (Román, 2010: 74).

Un claro ejemplo de esta colaboración es el Proyecto 2 Grados, una plataforma de contabilidad de carbono en línea para que ciudades de todo el mundo monitorean sus emisiones, desarrollada por CCI en asociación con Microsoft y Autodesk. Como señala Gordon (2020), a través de este tipo de iniciativas, la CCI logró permear “prácticas de cuantificación y estandarización” en todo el C40, lo que todavía hoy constituye una de sus características más distintivas, aunque ciertamente una de las más controvertidas. De hecho, este *modus operandi* ha sido tanto elogiado (Johnson et al., 2015) como visto con preocupación (Davidson et al., 2019), particularmente debido a las relaciones complejas y, hasta cierto punto, poco transparentes con el sector privado que este modelo implica. De todos modos, no hay duda de que son necesarios más estudios y análisis sobre quién impulsa realmente la agenda política de las redes climáticas de ciudades, así como sobre los orígenes de sus flujos financieros.

Finalmente, en los últimos años el C40 ha comenzado a dar más prioridad a las actividades orientadas a incidir políticamente en los marcos de gobernanza globales, como lo demuestra la creación de su programa de diplomacia de ciudades en 2015¹⁷. Llamativamente, su modelo de diplomacia también difiere del de CGLU o ICLEI. Mientras que tradicionalmente estas dos redes han dedicado importantes esfuerzos a establecer un espacio de diálogo estructurado con el sistema de las Naciones Unidas y a mejorar la participación de los Gobiernos locales en las negociaciones intergubernamentales, el C40 ha adoptado un enfoque más técnico y orientado al mercado para la acción global. De hecho, en palabras de la que fuera su directora de diplomacia de ciudades entre 2015 y 2021:

“Nunca ha sido un objetivo del C40 ganarse un lugar en la mesa global [...] a diferencia de otras organizaciones pares, el C40 está más interesa-

17. Para una panorámica de las principales iniciativas desarrollados en el marco del programa de diplomacia de ciudades del C40, ver: https://www.c40knowledgehub.org/s/topic/0TO1Q0000001IRDWAY/city-diplomacy?language=en_US [Consulta: 30 de septiembre de 2024].

do en impulsar acciones ambiciosas concretas a nivel local, nacional y global, que en obtener un estatus” (Pinault, 2019: 718).

Este enfoque explica la escasa participación y apoyo del C40 en espacios de coordinación global entre redes de ciudades como el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales (GTF, por sus siglas en inglés)¹⁸. Paradójicamente, si bien el C40 ha buscado distanciarse explícitamente de los discursos sobre la necesidad de obtener un “lugar en la mesa global”¹⁹, hecho que se demuestra en el poco interés en obtener el estatus de organización observadora ante algunos organismos multilaterales, en la práctica podría argumentarse que es una de las organizaciones municipalistas con más capacidad de incidencia y de marcar la agenda política del municipalismo internacional en el ámbito climático (tanto a escala internacional como nacional y local).

Por último, cabe resaltar que los miembros del C40, que son grandes ciudades del mundo, pueden beneficiarse de “bienes de club” como acceso a socios y expertos y apoyo técnico avanzado al que no pueden acceder aquellas ciudades externas a la membresía de la red (Martínez y Bunnell, 2024). En este sentido, C40 también tiende a favorecer iniciativas diplomáticas que tienen un cierto aire de club. Un ejemplo de ello es *Urban20* (*U20*), que es una iniciativa diplomática impulsada conjuntamente por el C40 y CGLU que tiene como objetivo desarrollar posiciones conjuntas y mensajes colectivos por parte de las capitales de los países del G20, con el fin de llevar la perspectiva urbana a la reunión anual del G20²⁰.

En este sentido, es interesante destacar el efecto arrastre que ha tenido el C40 en relación con que otras redes de Gobiernos locales se interesen por otros espacios multilaterales fuera del sistema de Naciones Unidas, poniendo el foco en cuestiones relativas a sostenibilidad, cambio climático y medio ambiente. Se podría afirmar que el C40 es un ejemplo de cómo se busca y se tiene impacto en espacios de decisión internacionales no tan formalizados o institucionalizados (por ejemplo, el Foro Económico Mundial). En otro orden de cosas, no se puede obviar que detrás del C40 está *Bloomberg Philanthropies*, con una clara agenda ambientalista urbana y con recursos muy cuantiosos para operativizar esa agenda. Valga como ejemplo la creación e

18. Para un análisis del papel de la GTF en la gobernanza global, ver: Galceran-Vercher (2021). Para más información sobre este mecanismo de coordinación y de algunas de sus principales iniciativas, ver: <https://www.global-taskforce.org/> [Consulta: 10 de septiembre de 2024].

19. Ver: https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/11/Un_lugar_en_la_mesa_global.pdf [Consulta: 30 de julio de 2024].

20. Ver: <https://urban20.org/> [Consulta: 10 de septiembre de 2024].

impulso, junto a la Comisión Europea, del Pacto de Alcaldes por el Clima y la Energía (GCoM, por sus siglas en inglés); iniciativa a la que posteriormente se han sumado ICLEI, CGLU o Eurocities (es decir, redes tanto ambientalistas como no ambientalistas), o las alianzas con redes y plataformas sectoriales, como sería el caso del *Mayors Migration Council*.

4. La agenda climática entra dentro de las redes generalistas

Desde que la Conferencia de Estocolmo de Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 y la subsecuente creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) establecieran las bases para el régimen medioambiental global moderno, las cuestiones vinculadas al medio ambiente han ido ganando cada vez más peso en los espacios de gobernanza global. Como se ha argumentado, los Gobiernos locales no se han mantenido al margen de esta creciente importancia global de las cuestiones medioambientales, que progresivamente han ido integrando como parte de sus responsabilidades y competencias de gobierno.

En este contexto, no debería sorprender que las agendas, los programas y los proyectos de las principales redes de Gobiernos locales y regionales, que son (o deberían ser) el reflejo de la preocupación de sus miembros, también hayan ido evolucionando para incorporar paulatinamente las cuestiones vinculadas al medio ambiente. Así, el ecosistema de gobernanza climática urbana transnacional se ha vuelto más complejo y heterogéneo: a las redes ambientalistas tradicionales (como ICLEI o *Regions 4*) y a las de segunda generación (como C40) se les han añadido muchas redes generalistas que ahora cuentan con una agenda ambientalista (como CGLU). La tabla que se presenta a continuación muestra algunos ejemplos de algunas iniciativas de y sobre ciudades que han surgido en los últimos años, a raíz de este desarrollo, y que van mucho más allá de la institucionalización de nuevas redes municipalistas.

Tabla 1. Ejemplos de iniciativas de y sobre ciudades con agenda ambientalista

<i>Iniciativas ambientalistas tradicionales</i>	<ul style="list-style-type: none"> • ICLEI – Gobiernos Locales para la Sostenibilidad • Regions 4 Climate - Regions for Climate • Regions4 – Regions for Sustainable Development • Climate Alliance • Energy cities
<i>Iniciativas climáticas híbridas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • C40 Grupo de Liderazgo Climático • Cities Investment Facility • Cities Finance Climate Leadership Alliance • Cities for Biodiversity • Global Covenant of Mayors for Climate & Energy • NetZeroCities • Resilient Cities Network • SDSN - Sustainable Development Solutions Network
<i>Iniciativas generalistas con agenda climática</i>	<ul style="list-style-type: none"> • CGLU – Ciudades y Gobiernos Locales Unidos • CGLU-África • CGLU-ASPAC • CGLU-MEWA • CEMR - Consejo Europeo de Municipios y Regiones • CRPM – Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas • AMF - Asian Mayors Forum • Eurocities • Eurotowns • FLACMA • GPM - Global Parliament of Mayors • GTF - Global Taskforce of Local and Regional Governments • MedCities • Mercociudades • Metropolis • Metrex - Red de Europa de Regiones y Áreas Metropolitanas. • ORU-FOGAR • Partenalia • UCCI - Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas • U7 • U20
<i>Iniciativas temáticas que incorporan la agenda ambientalista</i>	<ul style="list-style-type: none"> • ALDA - Association of Local Democracy Agencies • APIV - Red Mundial de Ciudades Portuarias • CIDEU - Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano • EMA - European Metropolitan Authorities • European Regions Research and Innovation Network • MMC - Mayors Migrations Council • NECSTour – European Regions for Competitive and Sustainable Tourism • Open & Agile Smart Cities

Fuente: Elaboración propia. La tabla no es una catalogación exhaustiva y presenta la lógica de organización de iniciativas de y sobre ciudades con agenda ambientalista.

Así, más allá de la proliferación de iniciativas municipalistas, si uno analiza, por una parte, la evolución de las agendas globales de corte medio

ambiental, y, por otra, la evolución de las agendas, los programas y los proyectos de las redes de ciudades anteriormente mencionadas, se pueden llegar a identificar cuatro grandes tendencias acaecidas en los últimos diez años (de la Varga, 2013).

En primer lugar, la agenda ambientalista municipalista se ha ido diversificando en un número cada vez mayor de subagendas, a menudo convergentes, como la adaptación y mitigación del cambio climático, la sostenibilidad, la resiliencia, la protección de la biodiversidad y la transición energética. Sirva como ejemplo la labor de redes con impacto en la gobernanza del medioambiente, pero con enfoques temáticos diversos, como *Energy Cities* o *Cities for Biodiversity*. Además, agendas inicialmente no vinculadas directamente con el medio ambiente, han ido incorporando componentes ambientales en sentido amplio. Son ejemplo de ello la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Nueva Agenda Urbana, o el recientemente aprobado Pacto para el Futuro de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, se han dado unas transiciones cruzadas entre redes de Gobiernos locales en relación con prioridades y ejes temáticos. Por un lado, redes temáticas ambientalistas (como ICLEI, C40, *Resilient Cities Network* o *Regions 4*) han ido ampliando progresivamente sus agendas y áreas de actuación, incorporando la agenda clásica de gestión y políticas públicas locales propia de redes generalistas. La iniciativa *Women4Climate* de C40, que promovió la perspectiva de género en la acción climática de su membresía, es un ejemplo de ello.

A su vez, las redes generalistas han integrado cada vez más en sus agendas cuestiones vinculadas al cambio climático, a la sostenibilidad y a la transición ecológica. Son una buena muestra de ello las nuevas líneas de trabajo sobre “transformación ecológica”²¹ de CGLU (que incluye iniciativas sobre sistemas alimentarios, la carrera hacia cero, o el turismo sostenible), o su comunidad de aprendizaje sobre ciudades y regiones resilientes. En la misma dirección, la mayoría de los proyectos piloto lanzados por Metropolis están vinculados con la promoción de la sostenibilidad ambiental, como también lo están sus proyectos financiados por la Comisión Europea (*Clearing House*, MGET) o su Laboratorio de Soluciones sobre los ecosistemas metropolitanos. Sucele lo mismo con Mercociudades y su unidad temática de ambiente y desarrollo sostenible. Esa evolución también se aprecia fácilmente en el programa de contenidos de los congresos y asambleas generales de estas redes generalistas, donde la agenda ambientalista cada vez tiene un mayor peso.

21. Ver: <https://uclg.org/es/wecare/planet/> [Consulta: 3 de octubre de 2024].

En tercer lugar, y muy relacionado con lo anterior, en los últimos años han surgido numerosas plataformas y alianzas de amplio espectro, que tienen por objetivo articular colaboraciones entre Gobiernos locales y sus redes, para generar conocimiento, implementar proyectos específicos y generar intercambios sobre cuestiones ambientales. Algunas iniciativas reseñables en este ámbito incluyen la Alianza de Liderazgo para la Financiación Climática en las Ciudades (CCFLA, por sus siglas en inglés), una coalición multinivel y multiactor lanzada en 2014 con el objetivo de cerrar la brecha de inversión en infraestructuras y proyectos climáticos subnacionales urbanos; el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía (GCoM, por sus siglas en inglés), que desde 2016 se ha convertido en la mayor alianza global para el liderazgo climático municipalista; o la *Cities Investment Facility*, una iniciativa multiactor impulsada por ONU-Habitat en 2020, en el marco de la décima sesión del Foro Urbano Mundial (WUF10), que busca desbloquear importantes flujos de capital para proyectos de urbanización inclusivos y sostenibles.

Una característica común a este tipo de iniciativas es que suelen estar impulsadas o auspiciadas por organizaciones internacionales, como algunas agencias de Naciones Unidas, o por entidades filantrópicas, como la Fundación Bloomberg o la Fundación Rockefeller. Las primeras conciben esta alianza estratégica con los Gobiernos locales como una manera muy efectiva de poder implementar sus mandatos, especialmente en un momento en que el multilateralismo y la ambición climática de muchos Estados nacionales están en crisis. Las segundas, en un mundo cada vez más urbanizado, ven las ciudades como ventanas de oportunidad, tanto por sus propios intereses como en cuanto al rol que las ciudades pueden desempeñar en la consecución de agendas globales. En este sentido, la capacidad de las entidades filantrópicas de influenciar la definición de las agendas de política pública es particularmente relevante en aquellos contextos donde se han visto significativamente mermadas las capacidades de los Gobiernos locales y nacionales de gobernar sus propias ciudades (Fuentenebro y Acuto, 2022).

Por último, la cuarta gran tendencia observada tiene que ver con la creciente adopción de la agenda ambientalista por parte de organizaciones municipalistas no generalistas, que tradicionalmente se habían focalizado en otras temáticas como las migraciones, la igualdad de género o la planificación urbana. El ejemplo paradigmático sería el *Mayors Migration Council*²² y todo su

22. Iniciativa lanzada en 2021, apoyada técnica e institucionalmente por C40, ONU-Hábitat, la Organización Internacional para las Migraciones, ACNUR, y CGLU. Asimismo, el MMC cuenta con un generoso apoyo financiero de fundaciones privadas tales como la *Open Society Foundations*, la *Conrad N. Hilton Foundation*, y la *Robert Bosch Foundation*.

trabajo alrededor de las migraciones climáticas, o la alianza de este con el C40, constituyendo el “Grupo de Trabajo de Alcaldes sobre Clima y Migraciones”²³. En esta categoría podríamos también incluir al Centro Iberoamericano para el Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), que desde hace unos años cuenta con una unidad de estrategas urbanos sobre cambio climático y ha impulsado una microrred de intercambio y trabajo dedicada a la acción climática.

5. Apuntes críticos y reflexiones finales

En las últimas décadas, la diplomacia ambientalista de los Gobiernos locales ha evolucionado y se ha expandido, a medida que la agenda climática ocupa un mayor espacio en las agendas globales (Acuto *et al.*, 2024). Posiblemente como consecuencia de esta expansión, así como del hecho de que la emergencia climática se haya convertido en uno de los temas críticos para el futuro del planeta y de la humanidad, al que cada vez comprendemos de manera más interrelacionada con otras temáticas, se ha dado una doble transición. Por un lado, las redes de ciudades ambientalistas han ido incorporando otras temáticas a sus agendas, como las cuestiones de género, de equidad, de migraciones o de gobernanza urbana. Por el otro, las redes generalistas han ido incorporando las cuestiones ambientales y de sostenibilidad en sus programas y agendas políticas. Esta doble transición ha llevado una serie de consecuencias para el ecosistema de organizaciones que operan en el ámbito de la diplomacia subnacional y que merecerían una reflexión crítica.

Para empezar, el aumento de organizaciones que trabajan en el ámbito de la diplomacia ambientalista ha llevado un solapamiento de foros, actores, plataformas, enfoques y redes que, si bien reflejan una gran diversidad de intereses por la temática, pueden provocar ineficacias y una dificultad por parte de los Gobiernos locales de poder articular una agenda propia coherente. Este auge, al mismo tiempo, no ha dado pie a una mayor estructuración de la cooperación descentralizada, más allá de los espacios de cooperación identificados anteriormente, la aparición de programas internacionales como *Partnerships for Sustainable Cities*²⁴ de la Comisión Europea, estudios como el de la OCDE sobre los partenariados ciudad-ciudad

23. Para más información, ver: <https://www.c40.org/what-we-do/raising-climate-ambition/inclusive-thriving-cities/c40-mmcp-partnership-on-cities-climate-migration/> [Consulta: 5 de octubre de 2024].

24. Ver: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/partnerships-sustainable-cities_en [Consulta: 14 de octubre de 2024].

dad para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)²⁵, publicado en abril de 2023, o algún documento del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina²⁶.

En este sentido, sería necesario profundizar, analizar y sistematizar con más detalle las diferentes iniciativas de las redes de Gobiernos locales, y de los mismos Gobiernos locales, para poder determinar con más claridad hasta qué punto la agenda climática se ha convertido en el eje vertebrador de sus agendas de trabajo y cooperación. Dicha investigación debe sobre todo centrarse en el riesgo de que la agenda ambientalista de los Gobiernos locales y sus redes sea marcada o cooptada por otros actores. Es esto especialmente peligroso en un contexto donde hay ciertos sectores políticos y Estados que están cuestionando los consensos alcanzados en el pasado reciente en relación con temas como el cambio climático, la escasez de recursos naturales, y el modelo productivo y de consumo. Un factor de innovación es dado por la incorporación del denominado municipalismo feminista, que refuerza la incorporación de las agendas ambientalistas en las políticas locales y en las estrategias de las redes internacionales de Gobiernos locales.

El reto principal es cómo, más allá de posicionamientos y propuestas, las redes pueden palanquear recursos financieros y movilizar proyectos estructurantes que permitan operativizar y hacer tangibles esas agendas. De un lado, la agenda ambientalista se ha vuelto ineludible para el accionar de los Gobiernos locales y sus redes. Los impactos de esta agenda afectan a todas las políticas públicas. Por otro lado, las crecientes tensiones geopolíticas, el aumento de conflictos armados, el mayor peso de discursos políticos críticos de la acción climática y, por encima de todo, la intensificación de los impactos del cambio climático, parecen presagiar un contexto de gobernanza global donde las redes de ciudades deberán experimentar e innovar para poder mantener y sobre todo expandir el alcance de su agenda ambientalista.

6. Bibliografía

Acuto, M., Decramer, M., Morissette, M., Doughty, J. y Yap, Y. (2017). *City Networking: New Frontiers for City Leaders*. Londres: UCL City Leadership Lab Report. University College London.

25. Ver: <https://www.oecd.org/cfe/city-to-city-partnerships-to-localise-the-sustainable-development-goals-d2fe7530-en.htm> [Consulta: 14 de octubre de 2024].

26. Ver: <https://www.observ-oecd.org/es/conferencia-anual> [Consulta: 14 de octubre de 2024].

- Acuto, M., Pejic, D., Mokhles, S., Leffel, B., Gordon, D., Martinez, R., Cortes, S. y Oke, C. (2024). What three decades of city networks tell us about city diplomacy's potential for climate action. *Nature Cities*, 1 (7), 451-456.
- Acuto, M. y Leffel, B. (2021). Understanding the global ecosystem of city networks. *Urban Studies*, 58 (9), 1758-1774.
- Barthold, S. (2019). Greening the global city. The role of C40 as actors in global environmental governance. En S. Oosterlynck, D. Bassens, L. Beeckmans, B. Derudder, L. Braeckmans y B. Segaert (eds.). *The City as a Global Political Actor* (pp. 147-167). Londres, Nueva York: Routledge.
- Bulkeley, H. (2010). Cities and the Governing of Climate Change. *Annual Review of Environment and Resources*, 35, 229-253.
- (2016). *Accomplishing Climate Governance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bulkeley, H. y Betsill, M. (2013). *Cities and Climate Change*. Londres: Routledge.
- Bulkeley, H. y Schroeder, H. (2011). Beyond state/non-state divides: Global cities and the governing of climate change. *European Journal of International Relations*, 18 (4), 743-766.
- Center for Innovative Diplomacy. (1990). *Bulletin of Municipal Foreign Policy - Autumn 1990*, 4 (4).
- Cortes, S., van der Heijden, J., Boas, I. y Bush, S. (2022). Unpacking the heterogeneity of climate city networks. *Cities*, 121.
- Davidson, K., Coenen, L. y Gleeson, B. (2019). A Decade of C40: Research Insights and Agendas for City Networks. *Global Policy*, 10 (4), 723-725.
- De la Varga, O. (2013). La agenda ambientalista como eje vertebrador de la propia agenda y accionar de las redes de gobiernos locales. *Revista TIP "Agendas Ambientales y Paradiplomacia"*, 1, 16-19.
- Fernández de Losada, A. (2019). Hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades. En A. Fernández de Losada y H. Abdullah (coords.). *Re pensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Retos y oportunidades*. Barcelona: CIDOB.
- Fuentenebro, P. y Acuto, M. (2022). The gifted city: Setting a research agenda for philanthropy and urban governance. *Urban Studies*, 59 (9), 1944-1955.
- Galceran-Vercher, M. (2021). El rol de las ciudades en una ONU reformada: Hacia la institucionalización de la Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales. En A. Fernández de Losada y M. Galceran-Vercher (2021). *Las ciudades en la gobernanza global. ¿Del multilateralismo a las alianzas multiactor?* Barcelona: CIDOB.
- Galceran-Vercher, M., Fernández de Losada, A. y de la Varga, O. (2021). Understanding the value proposition of city networks: towards a framework for measuring impact. *CIDOB Briefings*, 35.

- Gavron, N. (2007). The role of cities in tackling climate change. En Sustainable Development International, November 26 SDI & UNEP (eds.). *Climate Action*. Londres: SDI, UNEP.
- Gordon, D. J. (2020). *Cities on the World Stage: The Politics of Global Urban Climate Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gordon, D. J. y Acuto, M. (2015). If Cities Are the Solution, What Are the Problems? The Promise and Perils of Urban Climate Leadership. En C. Johnson, N. Toly y H. Schroeder (eds.). *The Urban Climate Challenge: Rethinking the Role of Cities in the Global Climate Regime* (pp. 63-81). Nueva York: Routledge.
- Gore, C. D. (2010). The Limits and Opportunities of Networks: Municipalities and Canadian Climate Change Policy. *Review of Policy Research*, 27 (1), 27-46.
- Hakelberg, L. (2014). Governance by Diffusion: Transnational Municipal Networks and the Spread of Local Climate Strategies in Europe. *Global Environmental Politics*. [Online] 14 (1), 107-129.
- Hodson, M. y Marvin, S. (2010). *World Cities and Climate Change. Producing Urban Ecological Security*. Maidenhead: McGraw-Hill, Open University Press.
- Hoffmann, M. J. (2011). *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a global response after Kyoto*. Oxford: Oxford University Press.
- Holgate, C. (2007). Factors and Actors in Climate Change Mitigation: A Tale of Two South African Cities. *Local Environment*, 12 (5), 471-484.
- Johnson, C., Toly, N. y Schoeder, H. (eds.). (2015). *The Urban Climate Challenge: Rethinking the Role of Cities in the Global Climate Regime*. Londres, Nueva York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Kern, K. y Bulkeley, H. (2009). Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks. *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), 309-332.
- Kihlgren Grandi, L. (2020). *City Diplomacy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Klaus, I. y Singer, R. (2018). The United Nations: Local Authorities in Four Frameworks. *Penn: Current Research on sustainable urban development*, febrero 2018.
- Lin, J. (2018). *Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López-Vallejo, M. (2014). *Reconfiguring Global Climate Governance in North America: A Transregional Approach*. Surrey, UK, Burlington, VT: Ashgate.
- Martínez, R. (2022). Framing the localization of the global agendas: Orchestrating the political agency of cities within the local-global nexus. *Alternatives*, 47 (2), 100-114.

- Martínez, R. y Bunnell, T. (2024). National sovereignty across city networks: Singapore and the diplomacy of a global city-state. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 0 (0).
- Niederhafner, S. (2013). Comparing functions of transnational city networks in Europe and Asia. *Asia Europe Journal*, 11 (4), 377-396.
- Oosthoek, J. (2005). The Gleneagles G8 summit and climate change: A lack of leadership. *Globalizations*, 2 (3), 443-446.
- Papin, M. y Fortier, J. (2024). The diverse cities of global urban climate governance. *Global Policy*, 15 (4), 631-643.
- Pejic, D. y Acuto, M. (2021). Cities: Understanding global urban governance. En T. G. Weiss y R. Wilkinson (eds.). *Global Governance Futures* (pp. 101-114). Londres: Routledge.
- Pinault, E. (2019). The C40 Experience: From Technical Experiment to Political Inspiration. *Global Policy*, 10 (4), 718-719.
- Rei, F., Cunha, K. y Setzer, J. (2012). La paradiplomacia ambiental en la nueva gobernancia internacional. *TIP – Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 1 (2), 50-63.
- Richardson, B. J. (2012). *Local Climate Change Law: Environmental Regulation in Cities and Other Localities*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Román, M. (2010). Governing from the middle: the C40 Cities Leadership Group. *Corporate Governance: The International Journal of Business in Society*, 20 (1), 73-84.
- Setzer, J. (2015). Testing the boundaries of subnational diplomacy: the international climate action of local and regional governments. *Transnational Environmental Law*, 4 (2), 319-337.

CAPÍTULO VIII

La dimensión internacional de la transición digital en las entidades locales: retos, problemas y propuestas desde la colaboración y el gobierno abierto

Julián Valero Torrijos

Catedrático de Derecho Administrativo.

Universidad de Murcia

SUMARIO. **1. El tradicional y limitado enfoque de la regulación legal sobre modernización tecnológica en el sector público, también en el ámbito municipal.** 1.1. La orientación de la legislación sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público. 1.2. Las limitaciones de las herramientas legales sobre uso de medios electrónicos desde la perspectiva de la actividad internacional de las entidades locales. 1.3. La regulación sobre régimen local y el uso de medios electrónicos: una tímida apertura hacia el gobierno abierto. **2. La acción exterior de los municipios y su incidencia sobre el entorno digital: problemas, dificultades y retos para el derecho.** 2.1. La diversidad de la regulación jurídico-administrativa como barrera. 2.2. El papel de la normativa de la Unión Europea en el impulso y la configuración de servicios digitales transfronterizos formalizados: la identificación y la simplificación como ejemplos paradigmáticos. 2.3. La necesidad de disponer de instrumentos adecuados y las limitaciones derivadas del proceso de contratación. 2.4. La necesaria versatilidad del enfoque jurídico en los proyectos internacionales impulsados por las entidades locales: el esencial papel de la interoperabilidad. **3. Reflexión final. 4. Bibliografía.**

1. El tradicional y limitado enfoque de la regulación legal sobre modernización tecnológica en el sector público, también en el ámbito municipal

La proyección internacional de las entidades locales desde la perspectiva del uso de medios electrónicos no ha sido objeto de una regulación específica en España. En concreto, la aproximación normativa del proceso de digitalización se ha proyectado fundamentalmente en dos ámbitos que solo de manera indirecta y tangencial presentan una cierta proyección internacional. De una parte, la regulación general sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público resulta de aplicación a la actividad que realizan las entidades locales, de manera que sus previsiones tendrían que aplicarse con independencia del lugar donde se encuentren aquellas personas físicas y jurídicas interesadas en realizar un trámite con la correspondiente Administración; sin perjuicio, claro está, de las singularidades que cada entidad hubiera podido establecer en sus propias normas. De otra parte, la regulación estatal básica sobre régimen local ha recogido algunas previsiones relacionadas con la incorporación de la tecnología digital en las entidades locales, si bien no incluye referencia alguna a la dimensión internacional de su actividad.

La realidad práctica nos demuestra que, por lo que se refiere al objeto de este trabajo, las entidades locales no solo tienen que relacionarse con personas interesadas en realizar trámites y actuaciones de su competencia a pesar de encontrarse en otros Estados, sino que además, y cada vez con mayor frecuencia, se implican activamente en proyectos e iniciativas donde participan otras entidades locales extranjeras, tanto en el ámbito de la Unión Europea como más allá de este limitado ámbito jurídico-político. En estos casos, ¿qué papel corresponde jugar a la normativa española que regula su actividad? Más aún, ¿cómo abordar los problemas, retos y dificultades que supone la presencia de un elemento internacional en este tipo de entornos?

La adecuada comprensión de este tipo de realidades requiere, como exigencia ineludible, partir del análisis del marco normativo existente respecto de la digitalización en el sector público y, de manera concreta, en el ámbito municipal. Solo desde esta premisa podremos valorar hasta qué punto la regulación jurídica sobre transformación digital está preparada para hacer frente a la actividad internacional de las entidades locales y, en su caso, afrontar a los retos y desafíos que plantea.

1.1. La orientación de la legislación sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público

La regulación del uso de medios electrónicos en la actividad administrativa aparece por primera vez en la legislación general en el año 1992, si bien es cierto que hasta 2001 no se adoptan las bases para garantizar el uso de la tecnología en las relaciones telemáticas, en concreto por lo que se refiere a la presentación de escritos y la recepción de notificaciones. En todo caso, más allá de reformas puntuales que permitieron seguir avanzando en la modernización tecnológica de nuestras Administraciones públicas, no fue hasta la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE), cuando por primera vez se estableció un marco legislativo que tuviese por objeto el conjunto de la actividad administrativa, y, sobre todo, hay que enfatizar que dicha regulación se sustentaba (artículo 6 LAE) en el derecho a relacionarse con la Administración pública utilizando medios electrónicos. Sin embargo, la “letra pequeña” escondía una limitación que, a la postre, lastró la efectividad de las avanzadas previsiones normativas¹, dificultando la plena implantación de la administración electrónica municipal. En concreto, el alcance de las obligaciones quedaba supeditado en dicho ámbito –aunque también en el autonómico– a que lo permitieran las disponibilidades presupuestarias del respectivo municipio, si bien es cierto que al mismo tiempo se habilitaba a las diputaciones provinciales para prestar los servicios necesarios a tal efecto². Lamentablemente, el reconocimiento legal de un elenco de derechos terminó despareciendo con la reforma de 2015, lo que desde la perspectiva que ahora nos ocupa supuso un importante retroceso.

No parece, por tanto, que el servicio a los ciudadanos –y menos aún los que se encuentren o residan habitualmente en otro Estado, para hacer frente a las concretas dificultades que pudieran encontrarse– haya sido precisamente la principal preocupación a la hora de afrontar la regulación legal, ya que las medidas propuestas, de una parte, han desconsiderado la función de asistencia al usuario de los servicios electrónicos, y, de otra, no se han contemplado las dificultades que habrán de afrontarse a la hora de establecer relaciones interadministrativas con proyección internacional, que, en

1. Martín Delgado (2009).

2. En concreto, mediante la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se atribuyó a las diputaciones provinciales la prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes. En todo caso, este cambio de paradigma habría requerido una total implicación de dichas entidades no solo en términos de asistencia económica, sino también de estrategia y coordinación (Colón de Carvajal, 2016: 800).

fin, han de tener en cuenta marcos normativos normalmente de ámbito estatal y carecen de unas mínimas condiciones de interoperabilidad desde la perspectiva jurídica. Salvo que, como sucede cada vez con mayor frecuencia, existan normas de ámbito europeo que tengan como objeto o, al menos, como consecuencia indirecta, imponer obligaciones y condiciones jurídicas que garanticen esa mínima interoperabilidad y, por tanto, faciliten y dinamicen las interconexiones que requiere el eficaz despliegue de la tecnología digital en las relaciones interadministrativas.

Por otra parte, el origen último de la regulación legal sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público ha determinado que tenga una visión excesivamente centralista, hasta el punto de que no se han incorporado muchas de las demandas planteadas desde los niveles autonómico y local; en particular por lo que se refiere a la prestación de los servicios necesarios para facilitar que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones utilizando medios electrónicos. Este sesgo en cuanto a la concepción de la regulación se ha proyectado sobre algunos preceptos hasta el punto de dotarlos de una exhaustividad impropia de una norma legal de carácter básico o, en su caso, llamada simplemente a regular el procedimiento administrativo común, lo que se ha venido a reforzar con la regulación reglamentaria de carácter básico aprobada en 2021 a la que se aludirá más adelante.

Con la reforma de 2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público se ha culminado la efectiva implantación de un modelo de digitalización de carácter burocrático, escasamente innovador y nada centrado en las necesidades de quienes, ya sea desde el territorio estatal, pero sobre todo desde el extranjero, tengan que relacionarse con las Administraciones públicas. Es más, si bien la entrada en vigor de algunas de las previsiones principales de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), se fue retrasando debido a la falta de medios sobre todo en el ámbito municipal, lo cierto es que actualmente todas sus previsiones se han desplegado en la práctica, sin que por ello se hayan abordado las dificultades derivadas de la brecha digital que sufren muchos colectivos ni, por supuesto, las que puedan soportar quienes traten de relacionarse con unas entidades locales que no siempre disponen de los recursos materiales, tecnológicos y de gestión necesarios para darles un mínimo servicio de tramitación o información utilizando medios electrónicos... mucho más si existe un componente internacional.

A este respecto, es importante tener en cuenta la regulación básica que adicionalmente incorpora el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sec-

tor público por medios electrónicos. Aun limitándose en gran medida a dar continuidad al modelo legal de 2015, ahora en el nivel reglamentario, como una de sus principales novedades apunta, a modo de principios generales, algunas de las líneas que resultan de especial interés para la perspectiva de este estudio. Entre ellas destacan la automatización de la actuación administrativa o la facilidad de uso de las herramientas, incorporando una importante novedad como es la proactividad y personalización de los servicios³, principio general que podría esgrimirse como ancla jurídica a partir de la cual facilitar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones a quienes intenten hacerlo desde otro Estado y carezcan de los instrumentos técnicos y jurídicos adecuados. En última instancia, el principal desafío consiste en cambiar el enfoque desde los procedimientos a los servicios de calidad⁴, todo ello teniendo en cuenta la necesidad de proceder a una readaptación de las garantías jurídicas que requiere ir más allá del mero cumplimiento formal de las previsiones legislativas y, en definitiva, impulsar una efectiva transformación digital en las estructuras organizativas y los aspectos funcionales de la actividad administrativa municipal.

A continuación nos centraremos en concreto en algunas de las herramientas contempladas legalmente, con particular énfasis en las dificultades que plantea su efectividad práctica desde la perspectiva de la dimensión internacional de la actividad administrativa local que constituye el objeto de este trabajo. Aunque prestaremos una especial atención a la incidencia sobre los derechos de las personas interesadas, también se abordará la dimensión relacional entre las diversas entidades públicas implicadas.

1.2. Las limitaciones de las herramientas legales sobre uso de medios electrónicos desde la perspectiva de la actividad internacional de las entidades locales

La presentación de cualquier escrito dirigido a una Administración local habrá de realizarse a través de un registro que, en el caso de las personas jurídicas y los sujetos a los que se refiere el artículo 14 LPAC, resulta de uso preceptivo. En todo caso, desde la perspectiva internacional lo normal sería

3. Ahora bien, se trata de un potencial que más allá de la previsión normativa requiere para su eficacia que se proyecte en un modelo de gestión “plenamente asentado y maduro capaz de sostener e integrar las nuevas herramientas tecnológicas”, tal y como sostiene Velasco Rico (2020: 11), lo cual supone un reto especialmente relevante si se va a proyectar en un contexto de relaciones interadministrativas en el ámbito local dotadas de una proyección internacional.

4. Sobre esta idea, cfr. Martín Delgado (2018: 187-190).

que incluso las personas físicas optaran por la vía de presentación telemática, dada la distancia geográfica que en principio existirá.

Así, para poder utilizar esta herramienta, resultará imprescindible contar con un sistema de identificación y firma electrónica. En el caso de las entidades y personas físicas cuya residencia habitual se encuentre fuera de España y que tengan necesidad de realizar un trámite por medios electrónicos desde el extranjero, existe una importante limitación a la hora de acceder a los instrumentos que ofrecen dichas funcionalidades⁵. En efecto, en algunos casos, solo estarán disponibles para quienes disfruten de la nacionalidad española, mientras que en otros resultará imprescindible la personación en una oficina administrativa de manera presencial, lo que convierte en inviable el acceso no solo a los medios de identificación y firma electrónica, sino también, en definitiva, a los servicios electrónicos de la entidad local española.

Esta misma dificultad se plantea por lo que se refiere a las notificaciones de los actos administrativos. Dado que, por exigencia legal del artículo 42 LPAC, los actos administrativos se han de poner a disposición de su destinatario utilizando medios electrónicos, incluso si se trata de personas físicas que ejerzan su derecho a recibirlas en soporte papel, por una elemental garantía derivada de la protección de datos de carácter personal será imprescindible disponer de un sistema que garantice la identidad de quien pretenda acceder al contenido del acto.

Para hacer frente a estas dificultades en el ámbito de la Unión Europea, en el año 2013 se impulsó una regulación sobre identidad digital que se sustentaba en el reconocimiento normativo del valor jurídico de los instrumentos expedidos por otros Estados, lo que requería que dicha herramienta estuviera notificada al sistema europeo integrado y, en definitiva, que se establecieran las oportunas condiciones de interoperabilidad⁶. Sin embargo, como ha demostrado la práctica administrativa a nivel estatal y, en definitiva, la recalcitrante inactividad de algunos Estados, la implantación de este modelo no ha tenido el éxito deseado y, finalmente, se ha optado por imponerles una rotunda obligación acompañada del previo desarrollo de un sistema técnico y organizativo interoperable⁷.

5. Las condiciones de uso de los instrumentos de identificación electrónica ante las Administraciones españolas están disponibles en este enlace: https://administracion.gob.es/pag_Home/Tramites/Identificacion-electronica.html (última visita: 18 de septiembre de 2024).

6. Para más información sobre el modelo europeo en este ámbito, véase <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/eidas-regulation> (última visita: 18 de septiembre de 2024).

7. Se trata del Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 910/2014 en lo que respecta al establecimiento del marco europeo de identidad digital, al que nos referiremos posteriormente.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, cabría plantear la configuración de un sistema interadministrativo europeo que permita la realización de trámites en una ventanilla electrónica en el propio Estado de residencia del sujeto interesado, de manera que pudieran utilizarse los sistemas de acceso, identificación y firma existentes en el mismo. Una vez realizado el trámite, a través de una red europea de comunicaciones de la que formaran parte todos los Estados, podría articularse una vía eficaz e inmediata de interconexiones a través de los correspondientes niveles territoriales, lo que permitiría no solo que los ciudadanos realizaran cómodamente los trámites, sino, asimismo, que las propias Administraciones locales tuvieran disponible un mecanismo de relación telemática oficial y con las garantías adecuadas para cualquier otra tramitación que debiera realizarse. Aunque se trata de una realidad ya presente en algunos sectores, lo cierto es que su aplicación se limita a materias caracterizadas por su alto volumen de comunicaciones, y normalmente para el ejercicio de potestades restrictivas o ablatorias como la sancionadora⁸, sin que exista una proyección general de este tipo de modelos de gestión.

Así pues, incluso a nivel europeo, una de las principales dificultades para que ciudadanos y entidades de otros Estados se relacionen con una entidad local española consiste en la inexistencia de un sistema de información integrado de ámbito general. Como demuestra la existencia de soluciones de ámbito sectorial donde existe un claro incentivo para ello, más que ante un problema estrictamente jurídico o tecnológico, en realidad nos encontramos ante un desafío en gran medida organizativo e institucional, que con mucha frecuencia viene determinado por la ausencia de una regulación específica que integre los requerimientos con una clara dimensión internacional, y, en definitiva, por una auténtica falta de compromiso en el efectivo cumplimiento de las obligaciones legales más allá de las limitaciones territoriales inherentes al ámbito de aplicación de la regulación legal sobre procedimiento administrativo común.

Sin embargo, aun cuando el modelo regulatorio de 2007 a partir del reconocimiento legal de derechos se haya perdido con la regulación vigente, lo cierto es que persiste todavía una previsión normativa que evidencia hasta qué extremo estas limitaciones de la dimensión internacional están presentes en la gestión administrativa por lo que se refiere al uso de medios electrónicos. En efecto, según dispone el artículo 28.2.a) LPAC, "los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en

8. El caso del tráfico es ciertamente revelador, ya que a través de una red específica interestatal (<https://www.eucaris.net/>) se pueden tramitar con cierta facilidad las actuaciones relativas al incumplimiento de la normativa.

poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración”.

Como puede comprenderse, se trata de una medida de gran relevancia desde la perspectiva de la realidad diaria, sobre todo si tenemos en cuenta la práctica habitual en muchas entidades de exigir la presentación de numerosos documentos generados por otras entidades públicas o que, incluso, ya tiene en su poder la propia Administración local ante la que se tramite el procedimiento. Si añadimos la circunstancia tan singular de que la persona interesada se encuentra en otro Estado y, por tanto, no es viable su comparecencia presencial para la aportación documental de un documento original, el resultado no puede ser más desalentador: o se presenta una copia con un escaso valor jurídico por lo que se refiere a su autenticidad —sobre todo teniendo en cuenta las posibilidades de falsificación que ofrece hoy día la inteligencia artificial— o, simplemente, se asumen estoicamente las consecuencias derivadas de la imposibilidad de subsanar un eventual requerimiento.

Una vez más, la regulación estatal —en este supuesto, el artículo 155 LRSJP— no se plantea siquiera la proyección internacional del supuesto de hecho que regula, consistente en facilitar el acceso a la información necesaria para la instrucción de un expediente a otra Administración pública. Más aún, aunque el modelo legal parece estar más bien pensando en la realización de actuaciones automatizadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 41 LRJSP, lo cierto es que la complejidad del elemento internacional podría soslayarse simplemente mediante una petición de comprobación realizada de manera directa por personas físicas, lo cual no resulta muy operativo para las actuaciones que tienen lugar de manera habitual. En particular dadas las dificultades que supondría un modelo automatizado desde la perspectiva internacional, sobre todo si tenemos en cuenta no solo las exigencias de interoperabilidad más allá de las fronteras, sino, especialmente, la implantación de mecanismos de control y supervisión que han de encontrarse predefinidos de antemano y que, en definitiva, han de ser validados por múltiples entidades, como corresponde a una estructura de red basada en múltiples nodos de control.

1.3. La regulación sobre régimen local y el uso de medios electrónicos: una tímida apertura hacia el gobierno abierto

Por lo que se refiere específicamente al ámbito municipal, el artículo 70 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), ya desde la reforma operada en el año 2003, estableció el deber de impulsar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para, entre otras fi-

nalidades, facilitar “la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos”, así como la colaboración de diputaciones, cabildos y consejos insulares a tal efecto. En todo caso, conviene no olvidar que el artículo 157 LRJSP contempla la puesta a disposición por parte de las Administraciones públicas de sus propias aplicaciones a fin de facilitar a otras entidades el cumplimiento de sus obligaciones legales, previsión que ha tenido un éxito importante en algunos relevantes proyectos del ámbito local.

No obstante, el mayor impacto de la regulación local por lo que se refiere al uso de medios electrónicos se han planteado con relación a los principios que inspiran el gobierno abierto. Así, con carácter general, el artículo 69 LBRL impone a las entidades locales que faciliten “la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”, previsión que, en definitiva, viene a consagrarse normativamente dos de los tres principios en que se sustenta el *gobierno abierto*, al que habría de añadirse la colaboración. Aunque la colaboración interadministrativa no supone necesariamente la implicación de la ciudadanía (Canals Ametller, 2022a: 74), en la actualidad no puede plantearse el impulso de proyectos de transformación digital sin tener en cuenta las exigencias y posibilidades del gobierno abierto.

Esta declaración general se concreta en relación con algunos supuestos concretos. Así, por lo que respecta a la participación, de un lado es necesario recordar la existencia de un trámite preceptivo de información pública en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas municipales, tal y como prevé el artículo 49 LBRL. De otro, el artículo 70 bis LBRL obliga a que los ayuntamientos “establezcan y regulen en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos”⁹. Ciertamente, el precepto analizado contempla una modalidad de participación formalizada que requiere de una regulación específica en el supuesto de que la expresión *procedimiento* utilizada se interprete en un sentido estricto como *procedimiento administrativo*, lo que nos remitiría a la aplicación de las reglas generales que contempla la LPAC, con las restricciones antes indicadas respecto de las actuaciones y los trámites con proyección en otros Estados.

9. Por otro lado, el apartado segundo del precepto comentado prevé un mecanismo especialmente formalizado de participación, la iniciativa popular, cuyo análisis excede del objeto de este trabajo, pero que, dada su especial intensidad —obliga a que el Pleno se pronuncie sobre el acuerdo, actuación o norma que se propone—, ha de ser valorado como una herramienta de participación muy destacada. Por la misma razón, y también renunciando a su análisis, no puede olvidarse la posibilidad de convocar consultas populares por parte de los alcaldes en los términos del artículo 71 LBRL.

Sin embargo, la anterior previsión legal también puede interpretarse en el sentido de que otras modalidades de participación más informales son posibles, en particular si tenemos en cuenta que el apartado 3 del propio artículo 70 *bis* LBRL añade que los municipios “deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y comunicación con los vecinos”; referencia que sin duda se adapta a las singularidades que plantean hoy día las redes sociales, las aplicaciones móviles —conocidas coloquialmente como *apps*— y, en general, las herramientas digitales de participación informal. Se trata, por tanto, de una alternativa de un gran potencial a la hora de facilitar la participación de sujetos y entidades asentados en otros Estados, que no necesitarían utilizar los rígidos instrumentos de los entornos formalizados.

Por lo que respecta a la transparencia, al margen de la genérica declaración del artículo 69 LBRL, el apartado 2 del artículo 70 *ter* exige la publicidad a través de medios electrónicos de “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración”. Esta medida ha de ser necesariamente completada con las previsiones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y, sobre todo, de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, donde se sientan las bases de la colaboración social en la cocreación de servicios digitales a partir de los datos abiertos y la reutilización de la información local.

Precisamente, uno de los ejes principales en torno a los cuales la Unión Europea ha articulado su política de innovación y desarrollo es el referido al impulso de los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Como veremos más adelante, más allá de aproximaciones indirectas y sobre todo inconscientes —al menos desde la perspectiva específica de la cocreación— a partir de instrumentos formales inspirados en la innovación para la contratación pública, lo cierto es que en el contexto de innovación social y tecnológica actual resulta imprescindible explorar las implicaciones jurídicas de este fenómeno, sobre todo por lo que se refiere a la actividad de las entidades locales, caracterizada por una mayor conexión y proximidad con la sociedad.

En concreto, el impulso de los datos abiertos puede facilitar que no solo por parte del sector privado, sino incluso por parte de otras entidades locales pertenecientes a otros Estados, se plantee la posibilidad de colaborar en la satisfacción de las necesidades públicas desde una nueva perspectiva, ofreciendo servicios avanzados que, desde la colaboración interadministrativa y social, pongan en valor los datos del sector público una vez integrados

con los propios. Dado que con frecuencia las propias entidades públicas no dispondrán de los medios necesarios para proceder a la financiación de las iniciativas, será imprescindible la incorporación de entidades privadas, normalmente empresas tecnológicas, que sí tendrán la capacidad y los recursos humanos necesarios para impulsar estas iniciativas. En concreto, tal y como se ha demostrado en los últimos años en el ámbito de la Unión Europea, son numerosos los proyectos e iniciativas de transformación digital en el ámbito local que han cristalizado gracias a los programas de financiación de la innovación¹⁰ y, más recientemente, los fondos específicos para hacer frente a los retos y problemas ocasionados con la pandemia¹¹.

Sin embargo, en la medida en que dichos servicios requieran de financiación pública puede plantearse una dificultad inesperada: que se termine por desincentivar la espontánea predisposición de los agentes reutilizadores ante la necesidad de proceder a la tramitación formal de un procedimiento de contratación. Es más, este planteamiento no termina de ser conforme a los principios que inspiran los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, más proclives a facilitar unas mínimas condiciones a partir de las cuales, de manera espontánea y sin necesidad de mayores exigencias formales —y mucho menos de un procedimiento de contratación—, se puedan generar ideas sugerentes y disruptivas que, finalmente, cristalicen en servicios innovadores que aporten un destacado valor añadido¹².

Ciertamente, existen instrumentos formalizados como la llamada compra pública innovadora o compra pública de innovación (CPI) que pueden resultar de gran ayuda para impulsar nuevos servicios basados en la apertura de los datos de las entidades públicas. Ahora bien, la flexibilidad que reclama la colaboración inspirada en los principios del gobierno abierto precisa de una visión más amplia que no solo tenga en cuenta dicho instrumento, ya que se basa en la iniciativa de las entidades públicas al identificar sus propias necesidades y, desde su visión, plantear el correspondiente proceso de selección.

10. Un listado exhaustivo puede encontrarse en <https://research-and-innovation.ec.europa.eu/> (última visita: 18 de septiembre de 2024).

11. A este respecto, véase Comisión Europea (2021). Se trata, en definitiva, de potenciar el efecto instrumental de la transformación digital en el marco de otros objetivos de mayor calado como el crecimiento sostenible, inteligente e integrador o la cohesión social y territorial (De Guerrero Manso, 2022: 78-83), para lo cual resulta imprescindible una gestión profesional, ágil y proactiva de la contratación pública (De Guerrero Manso, 2022: 94).

12. De hecho, la regulación europea y estatal en la materia resulta muy restrictiva a la hora de admitir, de manera excepcional, acuerdos exclusivos entre la entidad pública y un determinado reutilizador (Gómez Manresa, 2022: 188), precisamente para facilitar una apertura desde parámetros mucho más flexibles y antiformalistas.

Ahora bien, la colaboración social e interadministrativa, especialmente desde una perspectiva internacional, precisa de un enfoque más flexible que supere la mera utilización de procedimientos contractuales. En este sentido, parece imprescindible una inteligente acción de fomento que no solo contemple los incentivos económicos en forma de subvenciones directas o fórmulas contractuales al uso, lo que implica en última instancia el recurso a planteamientos abiertos basados en la cooperación, la innovación y el desarrollo. De hecho, en el ámbito de la transformación digital, las numerosas obligaciones de cumplimiento normativo que se suscitan exigen un planteamiento colaborativo más intenso, según ha enfatizado Canals Ametller (2022a: 78), pudiendo afrontarse en mejores condiciones a través de la colaboración basada en plataformas digitales.

A este respecto, como ha evidenciado la práctica en los últimos años, el recurso a fondos europeos se ha demostrado como la mejor herramienta para favorecer las relaciones internacionales entre entidades locales pertenecientes a diferentes Estados. Además permite no solo la participación activa de empresas privadas encargadas de impulsar los desarrollos tecnológicos, sino también incorporar el valor añadido de planteamientos innovadores basados en la investigación, que pueden llevar a cabo instituciones académicas u otras organizaciones especializadas en actividades de investigación.

En definitiva, las soluciones jurídicas deben también adaptarse a las necesidades específicas de la innovación tecnológica en el ámbito local, lo que resulta especialmente importante cuando existe una marcada dimensión internacional en los proyectos e iniciativas, cuando los recursos propios son especialmente escasos —lo que no es infrecuente en el caso de las entidades locales— y, sobre todo, si es necesario un esfuerzo adicional para integrar los diversos requerimientos normativos aplicables a cada una de las entidades locales participantes por razón de su nacionalidad. En definitiva, la realidad práctica ha venido a demostrar que, al menos en el ámbito de la Unión Europea, la dimensión internacional de la transformación digital ha sido una realidad constante por lo que se refiere a los Gobiernos locales.

En consecuencia, partiendo de la limitada —en realidad, inexistente— dimensión internacional en el marco normativo aplicable, no basta simplemente con apostar por la mejora del marco normativo en vigor, sino que, además y sobre todo, cualquier planteamiento doctrinal constructivo ha de ofrecer pautas y criterios interpretativos adaptados a las necesidades concretas que demanda la realidad y permite la tecnología, siempre partiendo del efectivo respeto de las normas jurídicas que resulten de aplicación.

Desde estas claves, a continuación se llevará a cabo un análisis de los principales problemas y retos que suscita la colaboración interadministrativa en proyectos de transformación digital de ámbito internacional, con especial atención a las singularidades que plantea su aplicación en la actividad de las entidades locales¹³. Todo ello con el objetivo de ofrecer soluciones realistas que, desde claves jurídicas adecuadas, permitan dar soporte a los proyectos e iniciativas innovadores que, al mismo tiempo, garanticen el efectivo cumplimiento del marco normativo vigente en cada Estado.

2. La acción exterior de los municipios y su incidencia sobre el entorno digital: problemas, dificultades y retos para el derecho

2.1. La diversidad de la regulación jurídico-administrativa como barrera

A la hora de proyectar la actividad de las entidades locales en un escenario internacional se ha de tener en cuenta un condicionamiento esencial derivado de la singular naturaleza de las normas que regulan la actividad administrativa. En efecto, se trata de una materia que normalmente se vincula con la soberanía de los Estados, de manera que, al margen de la divergencia adicional que pueda suponer la existencia de organizaciones político-administrativas descentralizadas, normalmente existirá una normativa general diferente sobre la materia en cada ámbito estatal. Esta circunstancia implica una dificultad relevante a la hora de impulsar iniciativas conjuntas por parte de entidades locales pertenecientes a distintos Estados, ya que habrán de tener en cuenta las singularidades contempladas en la respectiva legislación aplicable.

Se trata de un reto especialmente trascendente cuando la iniciativa implique la existencia de relaciones jurídicas articuladas a través de procedimientos administrativos formalizados, de manera que los sujetos que se relacionen con las respectivas Administraciones locales no solo tengan derecho a hacerlo conforme a unas garantías formales especialmente rigurosas, sino que, sobre todo, se vean obligados a utilizar medios electrónicos y, por consiguiente, carezcan de otras vías de relación presenciales o, simplemente, menos exigentes desde la perspectiva formal. Esta circunstancia determinará la necesidad de ajustar la actuación al régimen jurídico del Estado al que pertenezca la Administración local competente, lo que puede deter-

13. Aunque conceptualmente pueda no ser así, en la práctica de este tipo de proyectos puede constatarse que están al margen de las exigencias formales y las limitaciones propias de los acuerdos internacionales administrativos y no normativos. Sobre estas categorías, véase Díaz González (2019: 369 y ss.).

minar la exigencia de cumplir con requisitos no solo distintos, sino, incluso, potencialmente contradictorios.

Según se ha analizado anteriormente, podría darse el caso de que el sistema de identificación contemple requerimientos tecnológicos distintos o, sin ánimo exhaustivo, de que la notificación de las decisiones administrativas deba realizarse en un lugar determinado conforme a ciertas exigencias concretas en cada Estado, como podría ser el caso de una sede electrónica oficial. Del mismo modo, y sin ánimo exhaustivo, en algunos casos podría exigirse que la participación en un trámite requiera realizarse conforme a ciertas exigencias más elevadas —certificado digital, a través de un registro formalmente ubicado en una sede, etc.—, mientras que en la Administración local vinculada a otro Estado dichos requerimientos no resulten preceptivos y, por tanto, se contemplen vías de participación más informales.

Como puede comprobarse, este tipo de divergencias en los planteamientos regulatorios pueden erigirse en una barrera relevante a la hora de impulsar proyectos e iniciativas interadministrativos con dimensión internacional. En concreto, es posible que sea imprescindible adaptarse a marcos normativos no solo distintos, sino que, incluso, establezcan exigencias diversas desde la perspectiva de la validez o la eficacia de las actuaciones administrativas que, a mayor abundamiento, no siempre tendrán en cuenta las singularidades propias del ámbito local al ser generales para todas las entidades públicas. En estos casos puede resultar de gran utilidad práctica que los proyectos e iniciativas se diseñen por defecto teniendo en cuenta esta circunstancia, para lo cual convendría que su planteamiento no esté basado tanto en concretos detalles normativos como en principios y requerimientos comunes formulados genéricamente, de manera que cada entidad local pueda adaptarlos a su propio marco normativo.

2.2. El papel de la normativa de la Unión Europea en el impulso y la configuración de servicios digitales transfronterizos formalizados: la identificación y la simplificación como ejemplos paradigmáticos

Aunque la Unión Europea carece de una competencia directa de carácter general sobre las Administraciones públicas de los Estados miembros, lo cierto es que a través de algunas normas especialmente relevantes está teniendo un impacto indirecto en la fijación de unas mínimas bases normativas, que facilitan el desarrollo de proyectos en los que se vean implicadas entidades locales pertenecientes a diferentes Estados. Este tipo de medidas presentan una singular trascendencia por lo que se refiere a las barreras analizadas en el

epígrafe anterior, esto es, cuando se trate de iniciativas que supongan la realización de actividades formalizadas y, de manera especial, en aquellos casos donde sea precisa la realización de trámites en el marco de procedimientos administrativos con la participación de sujetos interesados.

A este respecto, la exigencia de identificación ha venido siendo objeto de una regulación europea *ad hoc* cuyo principal objetivo ha consistido en establecer unas mínimas condiciones jurídicas, de manera que los instrumentos reconocidos —y notificados¹⁴— en cada uno de los Estados miembros fueran aceptados por el resto en el ámbito del respectivo sector público. Este singular efecto jurídico se basa en un complejo marco de interoperabilidad, al amparo de lo dispuesto en el *Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE*, el denominado Reglamento eIDAS¹⁵.

Sin embargo, las deficiencias prácticas de este modelo de regulación, junto con una innegable necesidad de actualización al desafiante entorno digital, han llevado a la Unión Europea a promover una reforma que recientemente ha visto la luz con su publicación oficial: se trata del Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se modifica la regulación anteriormente referida. Como se ha destacado con acierto¹⁶, la nueva regulación supone el reconocimiento de un derecho a favor de los ciudadanos europeos, en orden a ser provistos de un medio de identificación que se materializará en una cartera digital emitida por los Estados y dotada de una especial validez en el conjunto de la Unión Europea, obligación que afectará no solo a las entidades públicas, sino, incluso, a ciertos sujetos privados que habrán de aceptar necesariamente el uso de dicha herramienta. Como puede comprobarse, la decisión estratégica de la Unión Europea con este tipo de planteamiento regulatorio permite sortear las dificultades que suponen las barreras formales en el acceso a los servicios y tramitaciones administrativas derivados de la diferente regulación en cada nivel estatal, superando así las eventuales fragmentaciones del espacio único europeo generadas por los respectivos legisladores nacionales.

Por lo que se refiere a las dificultades vinculadas a las relaciones entre entidades locales pertenecientes a Estados distintos en entornos con

14. El listado completo se encuentra disponible en <https://administracionelectronica.gob.es/>, dentro de la sección “Identidad digital / Nodo eIDAS” (última visita: 18 de septiembre de 2024).

15. Por lo que se refiere a las exigencias de interoperabilidad allí reguladas y, en concreto, al efecto jurídico en el ámbito del sector público, véase Alamillo Domingo (2019: 311-323).

16. Timón López (2024).

un alto nivel de formalización vinculados a los requisitos de la gestión documental, la Unión Europea también acaba de promover una regulación ciertamente relevante. Se trata del Reglamento (UE) 2024/903 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión (Reglamento sobre la Europa Interoperable), sin duda una iniciativa de gran relevancia a los efectos de este trabajo. En concreto, esta regulación tiene como objetivo principal mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos a través de la interoperabilidad, permitiendo que diferentes sistemas y organizaciones pertenecientes a Estados diversos puedan interconectarse de manera coherente y eficiente.

El principal objetivo del Reglamento es promover la interoperabilidad en el sector público de la UE, facilitando la cooperación entre los Estados miembros y sus Administraciones públicas, aplicándose por tanto a la actividad que lleven a cabo las entidades locales en la que exista un elemento de proyección supranacional. En particular, la regulación pretende asegurar que puedan interactuar y compartir datos de manera efectiva, lo cual es esencial para la prestación de servicios digitales cuya eficacia supere el ámbito de uno de los Estados miembros.

A los efectos de la nueva regulación la interoperabilidad se convierte sin duda en la auténtica “piedra angular”. En concreto, se concibe como una condición imprescindible para asegurar la colaboración entre diversas entidades a la hora de facilitar la prestación de servicios digitales. Así, el Reglamento establece una serie de principios fundamentales para materializar la exigencia de interoperabilidad, entre los que se incluyen la estandarización, la reutilización, la seguridad y la privacidad: de manera más precisa, la estandarización implica el uso de estándares comunes que aseguren la compatibilidad entre sistemas y faciliten el intercambio de datos, mientras que la reutilización intenta promover el aprovechamiento de soluciones tecnológicas. Exigencias todas ellas que además, y sobre todo, requieren unos elevados requerimientos por lo que se refiere a la seguridad y la protección de datos personales.

Pues bien, desde estas premisas, el Reglamento impulsa el desarrollo de una Estrategia de Interoperabilidad Europea (EIE), que sirve como marco coordinado a nivel supraestatal para hacer efectiva la interoperabilidad en el sector público, lo que adicionalmente precisa impulsar un marco de gobernanza destinado a supervisar y apoyar la implementación de las medidas contempladas en la normativa, asegurando que las iniciativas se despliegan de manera coherente y eficaz en toda la Unión Europea.

No obstante, es necesario enfatizar que la Unión Europea no se ha planteado un proyecto más ambicioso y de mayor alcance en la legislación aplicable a las Administraciones públicas con relación a su transformación digital, de manera que los dos ejemplos que se acaban de exponer son ciertamente una excepción. Sin embargo, su potencial transformador es especialmente relevante por lo que se refiere a la realidad de las relaciones interadministrativas entre Administraciones pertenecientes a distintos Estados, adquiriendo un valor si cabe más destacado para las entidades locales por cuanto normalmente carecen de la capacidad de promover iniciativas directas en las que se involucren las estructuras estatales, con frecuencia más proclives a planteamientos de ámbito general y de mayor alcance que no siempre pasan por la realidad propia del mundo local.

2.3. La necesidad de disponer de instrumentos adecuados y las limitaciones derivadas del proceso de contratación

La creciente complejidad de las herramientas digitales y la continua innovación tecnológica imprimen un ritmo vertiginoso a la hora de incorporarlas en la actividad administrativa. Se trata de un reto que puede convertirse en un auténtico problema para las entidades locales, con frecuencia carentes de los medios personales y los fondos necesarios para su adquisición, que normalmente habrá de hacerse a través de entidades privadas mediante el oportuno procedimiento de contratación sometido a una estricta regulación.

Con carácter general, los servicios electrónicos están llamados a jugar un papel de gran relevancia a la hora de facilitar la prestación transfronteriza de los servicios públicos¹⁷. A la hora de facilitar la interacción entre Administraciones públicas pertenecientes a Estados distintos, la compartición de soluciones tecnológicas podría tener un relevante protagonismo¹⁸, ya que no solo permitiría hacer frente a las limitaciones presupuestarias, sino que, adicionalmente y de manera indirecta, facilitaría la resolución de los problemas derivados de la fragmentación regulatoria antes aludida. En concreto, la necesidad de reutilizar las herramientas digitales obligaría a que su diseño tuviera en cuenta no ya concretos preceptos normativos, sino, más bien, exigencias y requerimientos de carácter general inspirados en las diversas re-

17. Este potencial ha sido expresamente destacado en el *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Servicios públicos transfronterizos en Europa* (2021/C 106/04).

18. De hecho, puede constatarse una creciente tendencia a crear plataformas tecnológicas para la prestación compartida de actividades y servicios administrativos (Canals Ametller, 2022a: 72). Existe, por tanto, una cierta experiencia práctica que podría proyectarse en el ámbito internacional haciendo frente a los desafíos que plantea esta singularidad, tal y como se analiza en este trabajo.

gulaciones aplicables, lo que, a la hora de proceder a su aplicación práctica, podría favorecer el efectivo cumplimiento de marcos legales heterogéneos.

Ahora bien, si se plantea compartir soluciones tecnológicas entre entidades públicas, la propia regulación legal vigente en España permite intuir dónde se encuentra la principal dificultad. De un primer examen de los artículos 157 y 158 LRJSP no se puede concluir que exista una limitación que impida compartir sistemas y aplicaciones con entidades locales de otros Estados. Sin embargo, en muchos casos dichas herramientas son desarrolladas por entidades privadas a través del correspondiente procedimiento de contratación, de manera que solo cabría ponerlas a disposición de otras Administraciones cuando se hubiesen reservado los correspondientes derechos de propiedad intelectual, lo que exige una planteamiento proactivo y, además, superar las reticencias que con toda seguridad plantearán las empresas.

Estas dificultades explican que sea necesaria una aproximación proactiva y colaborativa en los procesos de contratación por parte de las entidades locales a la hora de desarrollar herramientas que puedan compartirse, todo ello con independencia del Estado al que pertenezcan y más allá de las limitaciones derivadas tanto del marco normativo aplicable como, sobre todo, de unos derechos de propiedad intelectual que han de ser necesariamente tenidos en cuenta para facilitar la reutilización de las aplicaciones y los sistemas objeto de contratación. En este sentido, el concepto de *Administración colaborativa* que permiten las plataformas digitales puede ofrecer un modelo alternativo de enorme utilidad que va más allá de las relaciones interadministrativas ordinarias (Canals Ametller, 2022a: 73). De hecho, estimula el uso de instrumentos no necesariamente formalizados y que, sin embargo, presentan un destacado potencial a la hora de plantear una mejor prestación de servicios y realización de actividades por parte de las Administraciones públicas a través de un modelo de gobernanza pública inteligente del que no puede prescindirse actualmente (Criado Grande, 2016: 267).

Este planteamiento es, precisamente, el que subyace en muchos de los proyectos e iniciativas que han sido impulsados en los últimos años con los fondos europeos de innovación¹⁹, que han permitido desarrollar herramientas complejas y de gran impacto en escenarios internacionales. Todo ello, en gran medida, gracias a la integración en consorcios de municipios, universidades y empresas tecnológicas que han dado lugar a soluciones tecnológicas pensa-

19. Precisamente, en el enfoque hacia la gestión por proyectos en los fondos europeos radica uno de los principales desafíos para la transformación digital de las organizaciones públicas (Campos Acuña, 2022: 145).

das, desde el diseño y por defecto, para su aplicación en marcos normativos diferentes, pero dando respuesta a necesidades idénticas o similares en el ámbito competencial de las propias entidades locales implicadas²⁰.

2.4. La necesaria versatilidad del enfoque jurídico en los proyectos internacionales impulsados por las entidades locales: el esencial papel de la interoperabilidad

Al margen del inexcusable cumplimiento de las normas aplicables, el desarrollo de proyectos e iniciativas en el ámbito competencial de las entidades locales que tengan una proyección internacional requiere adoptar un planteamiento más elevado desde la perspectiva jurídica. A este respecto, resulta especialmente oportuno adoptar un enfoque colaborativo *bottom-up* entre las propias entidades locales, que habrá de basarse en el uso de estándares consolidados a nivel internacional, guías prácticas de referencia y otros instrumentos ampliamente extendidos de *soft-law*, siempre teniendo en cuenta las singularidades que pudieran existir en la regulación de cada uno de los Estados.

Por otro lado, se requiere una apuesta decidida por la interoperabilidad como criterio que permita ir más allá de la fragmentación jurídica inherente la diversidad que caracteriza los proyectos de ámbito internacional. Más allá de una mera aproximación tecnológica, la interoperabilidad también presenta una innegable dimensión jurídica cuya asunción va a facilitar el despliegue de los proyectos e iniciativas, y que, en definitiva, facilitará la integración de múltiples herramientas digitales, tanto a nivel horizontal, en las relaciones entre las propias entidades locales, como, asimismo, con las redes y los sistemas administrativos de los respectivos Estados. De hecho, en el ámbito de la transformación digital, las numerosas obligaciones de cumplimiento normativo que se plantean exigen un planteamiento colaborativo más intenso, según ha enfatizado Canals Ametller (2022a: 78), pudiendo afrontarse en mejores condiciones a través de la colaboración basada en el desarrollo de plataformas digitales diseñadas teniendo en cuenta esta visión.

20. Nos encontramos, en fin, ante una manifestación más del fenómeno consistente en desplazar la mera regulación legal a través de instrumentos contractuales, a la que se ha referido con carácter general Esteve Pardo (2023). En última instancia, a través de fórmulas más flexibles propias de la contratación pública se podría solventar la rigidez propia de marcos normativos con frecuencia pensados para realidades más cercanas a las Administraciones estatal y autonómicas, haciendo frente en definitiva a las barreras jurídicas anteriormente expuestas aun a costa de los efectos colaterales que puedan producirse desde una concepción más formal.

A este respecto, una visión proactiva por parte de las entidades locales puede ser de especial trascendencia a la hora de superar las dificultades derivadas de las limitaciones que contemplen las respectivas regulaciones estatales. Parece imprescindible una mínima flexibilidad en la interpretación de los requisitos de acceso a los servicios digitales inspirada por una aproximación antiformalista que, en última instancia, puede pasar por el reconocimiento en las propias normas locales de un catálogo de derechos que vaya más allá de los contemplados en las regulaciones generales, sobre todo en las que establecen la posición jurídica de la ciudadanía en sus relaciones con los poderes públicos en el contexto formalizado del procedimiento administrativo.

La interoperabilidad adquiere, por tanto, una singular relevancia a la hora de facilitar las condiciones adecuadas que permitan el despliegue de la inteligencia artificial. En concreto, la necesidad de disponer de instrumentos que tengan en cuenta las especificidades de las entidades locales parte de una esencial premisa: la existencia de datos suficientes y adecuados, lo que nos lleva no solo a una inexcusable perspectiva cuantitativa, sino además, y sobre todo, a que sean representativos de las singularidades del ámbito local, mucho más centradas en la prestación de servicios de cercanía a las concretas necesidades de la ciudadanía. A este respecto, la creación de espacios de datos comunes²¹ entre diversas Administraciones locales permitiría diseñar herramientas específicas en función de las singularidades de los entornos locales, retroalimentando su diseño y funcionamiento según la experiencia de otras entidades que han de prestar los mismos servicios y ejercer competencias muy similares.

Esta aproximación colaborativa presenta innegables ventajas indirectas, tal y como sucede con el cumplimiento de las medidas de seguridad, ya que permite compartir el conocimiento y la experiencia a la hora de afrontar tanto las derivadas de la regulación sobre protección de datos de carácter personal como, en general, las que resulten aplicables por exigencia de las crecientes obligaciones en materia de ciberseguridad, una de las principales amenazas que suscita el actual contexto digital²².

21. Aunque con carácter general el concepto de espacios de datos se plantea con una dimensión europea (véase a este respecto <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-spaces> –última visita: 31 de mayo de 2024–), no por ello pueden dejar de crearse espacios de un ámbito territorial inferior que, como sucedería en el caso que nos ocupa, cabría admitir que estén orientados al ámbito competencial propio de aquellas entidades locales que voluntariamente quisieran incorporarse. En definitiva, al no existir una regulación específica para este tipo de iniciativas, su configuración dependerá de la voluntad de las entidades que decidan impulsarla, que podrán determinar su composición, objetivos y otras reglas relativas a su funcionamiento.

22. Canals Ametller (2022b: 264).

Por otro lado, la versatilidad de los espacios de datos²³ permite ir más allá de las limitaciones subjetivas en las que normalmente se basan los proyectos e iniciativas formalizadas. En efecto, además de la incorporación de los datos generados por contratistas de la entidad local que lleven a cabo su actividad en la prestación de servicios públicos, estos ecosistemas digitales pueden contemplar la participación de otras entidades no vinculadas formalmente con las entidades locales, bien porque se dedican a actividades relacionadas por razón de la materia (p. ej.: prestación de otros servicios ajenos a la titularidad municipal, pero que están vinculados) o, incluso, por razón de la singularidad del entorno digital (p. ej.: operadores de telecomunicaciones, prestadores de servicios de intermediación de datos...).

Más aún, los espacios de datos podrían facilitar de manera especial la incorporación de la sociedad civil en la actividad de las entidades locales, dando de este modo cumplimiento a una de las manifestaciones más relevantes del gobierno abierto. Si bien para ello, lejos de limitarse únicamente a una participación residual en los espacios que se generen, se habrían de establecer las condiciones que garanticen un papel destacado de la sociedad civil, en concreto incentivando la creación de soluciones avanzadas desde los parámetros propios de la cocreación de servicios digitales.

3. Reflexión final

La regulación sobre el uso de medios electrónicos por parte de las Administraciones públicas en España ha estado condicionada por un marcado sesgo estatal²⁴, tal y como demuestran no solo el origen último de las leyes de 2015, sino además, y sobre todo, el refuerzo de las bases estatales mediante una exhaustiva regulación reglamentaria aprobada por el Consejo de Ministros en 2021. Esta circunstancia, unida a la escasa relevancia que se ha otorgado en la regulación sobre régimen local a la modernización tecnológica, determina que, a la hora de proyectar la transformación digital de las entidades locales en una dimensión internacional, no exista siquiera

23. De especial importancia a estos efectos es la ausencia de una regulación general sobre los espacios de datos, de manera que los instrumentos de *soft law* están llamados a jugar un papel esencial (Martínez Gutiérrez, 2023: 76). Esta ausencia de condicionamientos normativos directos y específicos se convierte en una oportunidad para el impulso de los espacios de datos en entornos de colaboración internacional entre las entidades locales, de manera que serán ellas mismas las que puedan establecer la configuración y el funcionamiento de tales espacios, teniendo en cuenta la singularidad de la colaboración que pretendan impulsar. Todo ello sin perjuicio del efectivo respeto de las normas europeas en materia de datos.

24. Martín Delgado (2018: 199).

una mínima disposición aplicable que permita hacer frente, desde el marco normativo vigente, a los desafíos que se plantean.

La transformación digital en el ámbito local y, de manera muy especial, en el municipal no puede dejar a un lado las ineludibles exigencias de reforzar el carácter democrático de las estructuras administrativas y, asimismo, la decidida orientación a las necesidades más próximas de la ciudadanía. Pero la diversidad regulatoria en cada uno de los Estados, unida a la autonomía característica de las entidades locales, puede suponer una dificultad añadida a la hora de apostar por iniciativas internacionales, tal y como se ha demostrado en este trabajo.

Sin embargo, la colaboración se presenta como una magnífica oportunidad para hacer frente tanto a la insuficiencia de medios disponibles como, asimismo, a los singulares objetivos que pueden justificar la dimensión internacional de los proyectos e iniciativas de transformación digital²⁵. De hecho, tal y como ha destacado Canals Ametller (2022a: 82), la dimensión colaborativa a través de plataformas digitales puede tener un destacado valor añadido en algunos ámbitos competenciales propios de las entidades locales, tales como la movilidad sostenible, la lucha contra la despoblación o, entre otras, las comunidades energéticas, manifestaciones todas ellas que podrían darse en el plano internacional entre municipios limítrofes pertenecientes a Estados distintos. En estos casos cabría preguntarse acerca de las condiciones de acceso a los servicios o, por ejemplo, la responsabilidad y titularidad de los mismos, cuestiones todas ellas con importantes consecuencias jurídicas que, sin embargo, no pueden enfocarse a partir de parámetros formalizados, sino con una aproximación flexible, donde la tecnología digital puede jugar un destacado papel para garantizar el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa.

Teniendo en cuenta estos condicionantes, la dimensión internacional de la transformación digital por parte de los Gobiernos locales encuentra su entorno jurídico más propicio en los proyectos e iniciativas articulados a partir de las exigencias y posibilidades del gobierno abierto, más que en entornos formalizados donde las dificultades son ciertamente de mayor complejidad. En consecuencia, la colaboración interadministrativa anclada en las singularidades del entorno local –*bottom-up*, como hemos destacado, a pesar de la inspiración del marco legal– ha de completarse necesariamente con la activa

25. Sobre esta idea, véase Canals Ametller (2022a: 75), quien destaca el potencial de la colaboración aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación a partir de redes informales, sin necesidad de contar con una organización institucional específica, lo que sin duda tiene especial interés en el caso de las relaciones internacionales entre entidades locales.

participación de la ciudadanía, cuyo protagonismo debería manifestarse en una decidida orientación de la transformación digital hacia servicios de valor añadido en lugar de la tradicional alineación hacia la modernización de entornos formalizados como el procedimiento administrativo, que en gran medida ha caracterizado la regulación legal en España. En definitiva, resulta imprescindible el diseño de un modelo de gobernanza específico más allá del potencial de la tecnología y los condicionantes jurídicos²⁶, sobre todo si tenemos en cuenta la dificultad añadida de la dimensión internacional que supone la participación de entidades locales pertenecientes a varios Estados.

Desde estas claves, tecnologías disruptivas como *blockchain* o la inteligencia artificial pueden ser herramientas de un indiscutible valor añadido a la hora de hacer frente a las dificultades y los retos que se plantean este trabajo. La primera, dada la esencia descentralizadora que inspira su diseño y funcionamiento²⁷, que puede servir para hacer frente a la diversidad regulatoria propia de los proyectos con una marcada orientación internacional. La segunda, de gran potencial transformador, a la hora de impulsar actuaciones automatizadas que puedan ir más allá de las limitaciones y restricciones jurídicas²⁸, sobre todo cuando se trata de prestar asistencia a la ciudadana en el ejercicio de sus derechos en entornos formalizados.

En última instancia, la innegable y creciente necesidad de datos adecuados y suficientes se ha terminado por convertir en un presupuesto inexcusable de la transición digital, de manera que han de superarse las barreras y dificultades propias de un modelo de gestión tradicionalmente articulada a partir de los documentos y los expedientes. Aunque se trata de categorías esenciales de los entornos jurídico-formales donde la diversidad de requisitos normativos encuentra su lugar natural, sobre todo por la mayor exigencia de seguridad jurídica, la orientación al dato de la actividad administrativa plantea que las plataformas digitales no solo estén orientadas hacia esta elemental exigencia, sino que, además, tengan en cuenta las singularidades del ámbito local.

26. Valero Torrijos (2022: 225, 229-232).

27. En el caso de esta tecnología, se ha destacado especialmente su potencial en el ámbito local. En este sentido, cfr. Díaz González (2022: 72) y, por lo que se refiere específicamente a la ciudad inteligente, Aguado i Cudolà (2022: 118).

28. Ahora bien, como explica certeramente Moro Cordero (2023: 666-669), la utilización de esta tecnología debe plantearse en el marco de una estrategia de gestión inteligente que, desde las bases del gobierno abierto, sirva para transformar la organización interna y, en última instancia, de los servicios. En consecuencia, como se ha señalado con carácter general (Campos Acuña, 2022: 148), la utilización de la inteligencia artificial para abordar los retos que suscita la actividad exterior de las entidades locales precisa inexcusablemente realizar un análisis interno previo sin el cual no es posible aprovechar el potencial disruptivo de esta tecnología.

A este respecto, el modelo de los espacios de datos adquiere el máximo sentido si se tienen en cuenta las singularidades del ámbito local, y, a tal efecto, las ciudades inteligentes constituyen un entorno paradigmático para hacer frente a los desafíos que se han analizado en este trabajo, si bien han de enfatizarse las exigencias de la interoperabilidad y las propias del gobierno abierto. Es ahí donde se pueden encontrar ecosistemas jurídicos más adecuados para impulsar la colaboración internacional entre entidades locales a fin de promover decididamente proyectos de transformación digital.

4. Bibliografía

- Aguado i Cudolà, V. (2022). Ciudades inteligentes y tecnología de cadena de bloques: hacia un ejercicio compartido de funciones públicas. En G. M. Díaz González (coord.). *Blockchain y Gobiernos locales* (pp. 83-124). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Alamillo Domingo, I. (2019). *Identificación, firma y otras pruebas electrónicas. La regulación jurídico-administrativa de la acreditación de las transacciones electrónicas*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Campos Acuña, C. (2022). Desafío en la transformación digital de las entidades locales: nueva cultura de organización municipal, en especial para las entidades en riesgo de despoblación. En J. Fondevila Antolín (dir.). *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad* (pp. 127-151). Madrid: El Consultor.
- Canals Ametller, D. (2022a). El fenómeno colaborativo en la gestión pública local: algunas experiencias en curso. En E. Carbonell Porras (dir.). *Gobiernos locales y economía colaborativa* (pp. 69-93). Madrid: Iustel.
- (2022b). La seguridad digital en medianas y pequeñas entidades locales: hacia una gestión municipal colaborativa. En J. Fondevila Antolín (dir.). *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad* (pp. 241-267). Madrid: El Consultor.
- Colón de Carvajal, B. (2016). El papel instrumental de las Diputaciones provinciales en la consecución de los objetivos normativos. En AA. VV. *El procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015* (pp. 783-806). Madrid: El Consultor.
- Comisión Europea. (2021). *Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic analysis. Digital public services*. Disponible en https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/2_Digital.pdf.

- Criado Grande, J. I. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275.
- De Guerrero Manso, C. (2022). Una contratación innovadora y sostenible y su implementación con relación a los fondos Next Generation. En J. Fondevila Antolín (dir.). *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad* (pp. 75-97). Madrid: El Consultor.
- Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.
- (2022). Blockchain y administraciones públicas: una visión panorámica. En G. M. Díaz González (coord.). *Blockchain y Gobiernos locales* (pp. 9-82). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Esteve Pardo, J. (2023). *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*. Madrid: Marcial Pons.
- Gómez Manresa, M.^a F. (2022). Acuerdos exclusivos y reutilización de la información del sector público. En J. Valero Torrijos y R. Martínez Gutiérrez (dirs.). *Datos abiertos y reutilización de la información del sector público* (pp. 187-213). Granada: Comares.
- Martín Delgado, I. (2009). Del riesgo de paralización en la implantación de la administración electrónica. *Actualidad jurídica Aranzadi*, 781, 1-9.
- (2018). El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de Administración Digital auténticamente innovador. En T. de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo y J. L. Piñar Mañas (dirs.). *Sociedad Digital y Derecho* (pp. 179-202). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Martínez Gutiérrez, R. (2023). Reforma para una Administración de datos. *Revista Catalana de Derecho Público*, 67, 67-81.
- Moro Cordero, M.^a A. (2023). Organización y gobernanza de la Inteligencia Artificial en las entidades locales. En E. Gamero Casado (dir.). *Inteligencia Artificial y sector público* (pp. 651-682). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Timón López, M.^a C. (2024). *The eIDAS2 Regulation : the European Union's Strategic Vision to Regulate a Digital Identity Metasystem under Citizens' Control as a Public Service* [tesis doctoral]. Universidad de Murcia. Disponible en <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/142101>.
- Valero Torrijos, J. (2022). La reutilización de información en los municipios de menor población: propuestas para un modelo de gobernanza basado en los datos abiertos. En J. Fondevila Antolín (dir.). *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad* (pp. 213-237). Madrid: El Consultor.
- Velasco Rico, C. I. (2020). Personalización, proactividad e inteligencia artificial. ¿Un nuevo paradigma para la prestación electrónica de servicios públicos? *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 30, 1-16.

TERCERA PARTE

ESTUDIOS DE DERECHO COMPARADO

CAPÍTULO IX

Los condicionantes jurídico-constitucionales de la acción exterior de las entidades locales en Alemania

Helmut Philipp Aust*

Catedrático de Derecho Público.
Freie Universität de Berlín

SUMARIO. **1. Introducción.** **2. La acción exterior de las entidades locales en la jurisprudencia de los tribunales superiores.** 2.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre los referendos municipales de 1958. 2.2. La acción exterior de las entidades locales en el tramo final de la Guerra Fría: las sentencias del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo del año 1990. **3. Los condicionantes jurídico-constitucionales de la acción exterior de las entidades locales en Alemania.** 3.1. Bases constitucionales: la garantía de la autonomía local. 3.1.1. *Sobre la orientación del artículo 28 II 1 GG.* 3.1.2. *Asuntos de la comunidad local y principio de universalidad.* 3.1.3. *Responsabilidad y potestades esenciales de las entidades locales.* 3.1.4. *Ausencia de un mandato político general.* 3.1.5. *Vinculación a la ley y garantía institucional.* 3.2. Los límites de la acción exterior de las entidades locales. En particular, el principio de lealtad federal. 3.2.1. *Los principios generales de la actuación pública en el marco del Estado de derecho.* 3.2.2. *El principio de lealtad federal.* 3.2.3. *Conclusión parcial sobre la declaración institucional por la paz de la Ciudad Hanseática de Stralsund.* **4. Conclusión y perspectivas de futuro: ¿hacia la superación de la jurisprudencia de los tribunales superiores relativa a la acción exterior de las entidades locales?**

*. La presente contribución desarrolla algunos aspectos de la habilitación del autor, publicada en 2017 con el título *Das Recht der globalen Stadt: Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung* por la editorial Mohr Siebeck.

Traducción del original alemán ("Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen kommunaler Außenpolitik in Deutschland") a cargo de Gustavo Manuel Díaz González.

1. Introducción

“No hay nada más importante que la paz en el mundo. La política del actual Gobierno de la Federación ha provocado que los ciudadanos de nuestro Estado manifiesten su temor ante la eventualidad de una Tercera Guerra Mundial. [...] Por este motivo queremos animar a las partes del conflicto a que se sienten de una vez a la mesa de negociación. Stralsund tiene a sus espaldas un largo historial de éxito en procesos de paz. En este sentido, pueden traerse a colación la Paz de Stralsund de 1370 y las negociaciones para el desarme de 1984 con Olof Palme, que permitieron el establecimiento de un cordón sanitario frente al armamento nuclear en Centroeuropa. Desde la Ciudad de Paz de Stralsund queremos lanzar un mensaje nítido y claro al mundo entero: ¡Debe ponerse fin de una vez a esta guerra a través de medios diplomáticos!” (*sic!*)¹.

Con estas palabras, el 20 de octubre de 2022, tres grupos políticos presentaron una solicitud urgente en la sesión del pleno del ayuntamiento de la Ciudad Hanseática de Stralsund, por la que requerían a su presidente y al alcalde para que “informaran al Gobierno de la Federación acerca de la disponibilidad del Ayuntamiento de Stralsund para facilitar el inicio de las negociaciones para la paz”.

Las actas de la sesión de 20 de octubre de 2022 ponen de manifiesto el notable consenso de las fuerzas políticas representadas en el pleno del ayuntamiento en torno a esta cuestión. Solo de pasada se hizo referencia a la justificación de la solicitud, al especificarse que “el culpable del conflicto no es el Gobierno de la Federación, sino el agresor” (*sic!*). La motivación se formula en los siguientes términos: “Tras el ataque de Rusia a Ucrania y las consiguientes medidas adoptadas por el Gobierno de la Federación, los ciudadanos de nuestro Estado han manifestado su temor ante la eventualidad de una Tercera Guerra Mundial”².

La declaración institucional del pleno de la Ciudad de Stralsund no es en modo alguno un caso aislado. A lo largo del otoño de 2022 se sucedieron las declaraciones de otros municipios en las que se exteriorizaba el rechazo

1. Declaración de la Ciudad Hanseática de Stralsund n.º DAn 0011/2022, de 20 de octubre de 2022, relativa al ofrecimiento del Ayuntamiento para una inmediata negociación de paz, suscrita por los grupos Bürger für Stralsund, DIE LINKE/SPD y CDU/FDP. Texto disponible en: https://webris.stralsund.de/buergerinfo/vo0050.asp?__kvonr=9338 (recuperado por última vez el 3 de junio de 2024).

2. Acta de la sesión de 20 de octubre de 2022, Punto del orden del día 9.13; texto disponible en: https://webris.stralsund.de/buergerinfo/si0057.asp?__ksinr=5985 (recuperado por última vez el 3 de junio de 2024).

de la guerra rusa contra Ucrania³. Ha de notarse que estos posicionamientos se dirigían, en primer término, contra la decisión del Gobierno de la Federación de apoyar a Ucrania en su defensa frente a Rusia. Abstracción hecha de la valoración política de estas manifestaciones, se plantea la cuestión relativa a la seriedad de tales requerimientos. La declaración del pleno de Stralsund es algo más que un mero acuerdo municipal; en este sentido, la ciudad de Stralsund aspiraría a convertirse en sede de las negociaciones de paz. En qué medida los solicitantes pretendían que tal declaración tuviera éxito en aquel momento es una cuestión que dista de resultar clara. Sea como fuere, la declaración plantea problemas jurídicos de extraordinario relieve. En cuanto órgano de una corporación local, el pleno de la Ciudad Hanseática de Stralsund puede actuar tan solo en el marco de sus competencias, tal y como se desprende de la Ley Fundamental (en adelante, GG) y de la normativa de los Estados federados. El fundamento de la actuación local es la garantía constitucional de su autonomía, proclamada en el artículo 28 II 1 GG, de conformidad con el cual “[d]ebe garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local [...]”⁴.

Pese a que la formulación de la referida disposición constitucional pone el foco en los asuntos de la comunidad local, y en consecuencia, en una primera aproximación, no parece incorporar dimensión internacional alguna, de la misma resulta posible deducir, en determinadas circunstancias, una competencia para el desarrollo de una actuación relevante en los ámbitos transfronterizo y exterior. Tales actividades podrían entrar en conflicto con la atribución a la Federación de la competencia en materia de política exterior. En este sentido, el artículo 32 I GG dispone lo siguiente: “El mantenimiento de las relaciones con Estados extranjeros compete a la Federación”.

Esta previsión constitucional sitúa la política exterior en la esfera competencial de la Federación. Ya su formulación subraya, en todo caso, que su ámbito de aplicación no cubre la totalidad de facetas de las actividades transfronterizas que se desarrollan en la actualidad. En consecuencia, son muchas las manifestaciones de la acción exterior local cuya incardinación en el concepto de “mantenimiento de las relaciones con Estados extranje-

3. Heinemann, P. (2022). "Russische Kriegspropaganda erreicht kommunale Institutionen". *Legal Tribune Online* de 7 de noviembre de 2022, disponible en: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/kompetenz-friedensverhandlungen-ukraine-krieg-russland-kommunen-kriegspropaganda/> (recuperado por última vez el 3 de junio de 2024).

4. (N. del T.) Esta y las sucesivas citas de la Ley Fundamental de Bonn se toman de la traducción publicada por el *Bundestag*, disponible en: https://www.bundestag.de/resource/blob/658022/160ce346b7f4d14f05fcfb8080a60fc0/flyer_ley_fundamental_pdf.pdf.

ros”, tal y como se emplea en el artículo 32 I GG —esto es, como ámbito de actuación reservado a la Federación—, resulta controvertida. En todo caso, la toma de postura en relación con posibles negociaciones de paz entre Rusia y Ucrania no se sitúa, de forma evidente, en dicha zona gris. La declaración de Stralsund no se refiere al establecimiento de relaciones entre ciudades y Estados extranjeros, sino que persigue influir en un ámbito esencial de la acción diplomática interestatal.

Esta conclusión fue subrayada en una carta de 11 de noviembre de 2022 del Ministerio del Interior, Fomento y Digitalización del Estado Federado de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, competente para el control de la actividad administrativa local⁵. Con base en la jurisprudencia de los tribunales superiores, se indicó en dicha carta que la resolución del pleno había rebasado la esfera de competencias de la entidad. En todo caso, se renunció a la adopción de medidas firmes de control, toda vez que se trataba de una declaración carente de efectos jurídicos.

El presente trabajo toma esta declaración institucional por la paz de la Ciudad Hanseática de Stralsund como punto de partida para el recordatorio de los fundamentos competenciales y los límites de la acción exterior de las entidades locales en Alemania. A tal fin, ha de comenzarse con una exposición de las principales resoluciones de los tribunales superiores alemanes. En este sentido, tanto el Tribunal Constitucional Federal, en los años cincuenta, como el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo, en la década de 1990, se ocuparon de las principales cuestiones problemáticas de la acción exterior local (2). El ensayo prosigue con un examen de las bases y de los límites jurídico-constitucionales de la acción exterior de las entidades locales (3). La exposición se cerrará con una visión prospectiva, relativa a la posible superación de la jurisprudencia existente en la materia y al eventual desarrollo de la cuestión desde un punto de vista tanto político como jurídico (4).

2. La acción exterior de las entidades locales en la jurisprudencia de los tribunales superiores

Las bases dogmáticas de la acción exterior de las entidades locales se han sentado en tres resoluciones fundamentales, dictadas por el Tribunal Constitucional Federal en 1958 (2.1) y por el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo en 1990 (2.2).

5. Carta dirigida al alcalde de la Ciudad Hanseática de Stralsund de 11 de noviembre de 2022, cuya existencia consta al autor.

2.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre los referendos municipales de 1958

Objeto de una primera resolución fue el debate planteado a inicios de la década de 1950 en relación con la inclusión de armamento nuclear en el equipamiento del ejército alemán. En vista de la relación de fuerzas en el ámbito de la Federación, el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), dando un “rodeo” que involucraba a los Estados federados y a los municipios, trató de impulsar la oposición a las decisiones del Gobierno en este contexto. A tal fin, se convocaron referendos en los *Länder* y, allí donde esto no resultaba posible por razón de las mayorías políticas, se promovió el posicionamiento contrario al armamento nuclear por parte de amplios sectores de la población⁶. Estas iniciativas fueron objeto de sendas resoluciones del Tribunal Constitucional Federal, en las que se abordó el análisis, respectivamente, de las leyes de referéndum de las ciudades-estado de Bremen y Hamburgo⁷ y de los referendos municipales en Hesse⁸.

Esta segunda resolución, de interés a los efectos de la presente exposición, resuelve el recurso promovido ante el Tribunal Constitucional Federal contra el Estado de Hesse por el *Bund*, carente de competencias para ejercer el control de legalidad de la actuación municipal⁹. A este respecto, el Gobierno de la Federación alegó que el Estado de Hesse había vulnerado el deber de cooperación leal, al haberse abstenido de intervenir en relación con las consultas controvertidas. En lo que se refiere a los derechos de participación local en cuestiones relativas a la seguridad nacional, deben destacarse particularmente dos afirmaciones del Tribunal. En primer lugar, este declaró que la actuación del municipio no se mantendría dentro de los límites legales

“[...] si se refiriera a cuestiones generales, extraterritoriales, quizá de alto contenido político, o si implicase un posicionamiento a favor o en contra de una determinada acción que no le afectase de forma especial, sino que impusiera al conjunto de la sociedad —y a él en la misma medida que al resto de municipios— una determinada carga o lo expusiera a un determinado peligro. [...] En todo caso, la toma de postura en relación con el equipamiento del ejército de la Federación no se sitúa en el

6. En relación con el contexto histórico, cfr. Stolleis, M. (2012). *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, 4. Bd.: 1945-1990, München: C.H. Beck, págs. 324, 323 y 353.

7. BVerfGE 8, 104.

8. BVerfGE 8, 122.

9. Heberlein, H. (1989). *Kommunale Außenpolitik*, Köln: Kohlhammer, págs. 152 y sigs.

círculo de los asuntos de la comunidad local y, en consecuencia, no es una cuestión que afecte a las tareas a desarrollar por los municipios”¹⁰.

Lo anterior habría de matizarse —proseguiría el Tribunal Constitucional Federal— en los casos en que existiera una concreta vinculación entre el municipio y la correspondiente medida relativa a la política de seguridad:

“El municipio puede entenderse habilitado para adoptar una decisión contraria a la *concreta* intención de instalar en su territorio un reactor nuclear, un aeródromo, un recinto militar, una base de lanzamiento de armas nucleares, pero no está facultado en la misma medida para manifestar su oposición general a la instalación de reactores atómicos, aeródromos o bases militares”¹¹.

Con ello, el Tribunal Constitucional Federal fija los criterios de interpretación del concepto de “asuntos de la comunidad local” empleado en el artículo 28 II 1 GG. A partir de la resolución, es posible concluir que no existe una concepción esencialista de la seguridad, a partir de la cual haya de rechazarse de antemano la posibilidad de que los municipios se posicionen con respecto a cuestiones relativas a la misma. Aun sin atribuir al municipio un mandato político general, se le reconoce también en estos ámbitos un derecho a manifestar su parecer, siempre que el correspondiente territorio se vea *concretamente* afectado¹².

2.2. La acción exterior de las entidades locales en el tramo final de la Guerra Fría: las sentencias del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo del año 1990

Hubieron de transcurrir treinta años desde la publicación de esta sentencia para que el tema de la acción exterior de las entidades locales se planteara ante el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo, que resolvió sobre el particular en dos sentencias dictadas en última instancia¹³. Las mismas se referían, respectivamente, a la participación de la ciudad de Fürth en un pacto internacional de alcaldes contra las armas nucleares y a un acuerdo

10. BVerfGE 8, 122, 134.

11. BVerfGE 8, 122, 134 (cursiva en el original).

12. *Cfr. asimismo von Komorowski, A. (1998), “Äußerungsrecht der kommunalen Volksvertretungen und gemeindliche Verbandskompetenz”, Der Staat, 37, págs. 122 y sigs.*

13. BVerwGE 87, 228; 87, 237.

adoptado por la ciudad de Múnich, por el que la misma se declaraba zona libre de armamento nuclear.

En el caso de la ciudad de Fürth se discutía la validez de las medidas de control adoptadas por el Gobierno de Franconia Media. Las mismas afectaban a una decisión de la corporación municipal adoptada el 19 de septiembre de 1984, por la que se había acordado la adhesión del municipio al Programa para la promoción de la solidaridad entre ciudades hacia la total abolición de las armas nucleares, programa que había sido fundado por las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki. Las medidas de control habían alcanzado, asimismo, a otros acuerdos conexos de la corporación, por los que se asumían las decisiones adoptadas en el marco de las "Conferencias mundiales de alcaldes" de Hiroshima y Nagasaki del año 1985. El Gobierno de Franconia Media consideraba que estos posicionamientos comportaban la asimilación de un mandato político general, operación vedada a los municipios de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 II 1 GG, y, en consecuencia, solicitó del ayuntamiento la anulación de las resoluciones controvertidas. Tras el fracaso de la impugnación promovida por la ciudad de Fürth ante el Tribunal Contencioso-Administrativo¹⁴ y la desestimación del recurso de apelación por parte del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo¹⁵, la representación procesal de la corporación interpuso un recurso de casación ante el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo.

Es posible extraer tres conclusiones centrales de la Sentencia del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo. En primer lugar, declaró el Tribunal que el carácter transfronterizo de un hermanamiento, "consustancial" al mismo, no implicaría necesariamente negar la incardinación de esta técnica en el ámbito de los asuntos de la comunidad local:

"Las tareas locales deben alcanzar a aquellas de ámbito suprateritorial que un municipio se encuentra llamado a desarrollar en colaboración con otros. Los hermanamientos internacionales de ciudades configuran un marco institucional en el ámbito local para el encuentro de sus habitantes con ciudadanos de otros Estados; los mismos se caracterizan por favorecer los intercambios entre las poblaciones de los diferentes territorios. En las relaciones entabladas sobre la base de los hermanamientos internacionales entre ciudades se halla inevitablemente presente un elemento 'transnacional', rupturista con respecto a la debida

14. VG Ansbach, Sentencia de 20 de noviembre de 1986, Az: An 4 K 85.01656.

15. VGH Múnich, Sentencia de 6 de septiembre de 1989, Az: 4 B 87.00495.

limitación de la acción local al propio territorio, que debe ser considerado conforme a derecho y valioso en términos políticos”¹⁶.

El Tribunal subraya, asimismo, el carácter ciudadano del hermanamiento entre ciudades, lo que implica “la apertura de un nuevo campo de actuación para el desarrollo del principio de autonomía”¹⁷.

En segundo lugar, subraya el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo que la asimilación de las declaraciones y manifestaciones de solidaridad efectuadas en el contexto de los acuerdos de hermanamiento —en el caso concreto, con el fin de promover la total abolición de las armas nucleares— no supone una extralimitación competencial, derivada del ejercicio de un mandato político de alcance general. Para alcanzar esta conclusión, el Tribunal constata que las declaraciones del municipio son expresión de la orientación pacifista que inspira la Ley Fundamental. Precisamente, del principio de unidad constitucional resultaría la necesaria influencia de aquella filosofía sobre la comprensión de la autonomía de las entidades locales. En último término, las declaraciones de la corporación local no se referían directamente a la política alemana de defensa, sino al objetivo de la abolición global de las armas nucleares¹⁸.

En tercer y último lugar, confirma el Tribunal que esta interpretación del principio de autonomía local del artículo 28 II 1 GG no entra en contradicción con el artículo 32 I GG. “La acción exterior local”, de acuerdo con la formulación del Tribunal, “no se incardina, desde una perspectiva general, en las relaciones internacionales”¹⁹.

Una lectura aislada de esta doctrina jurisprudencial podría conducir a la conclusión de que a las actividades transfronterizas de las entidades locales apenas resultan oponibles límites jurídico-constitucionales: los asuntos de la comunidad local pueden poseer carácter transfronterizo; en consecuencia, el límite representado por la prohibición de asimilación de un mandato político general no se rebasa, al menos, cuando la actuación local se orienta a la consecución de fines constitucionales y las relaciones internacionales no se ven afectadas como ámbito competencial.

La Sentencia del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo relativa a la declaración de la ciudad de Múnich como “zona libre de armamento

16. BVerwGE 87, 237, 238.

17. BVerwGE 87, 237, 238.

18. BVerwGE 87, 237, 239.

19. BVerwGE 87, 237, 240.

nuclear”, dictada en la misma fecha que la anterior, subraya, por el contrario, con mayor énfasis los límites de la acción exterior local²⁰. En especial, de acuerdo con el Tribunal, los posicionamientos vinculados con la política exterior y de defensa deben, “cuando inciden sobre los ámbitos competenciales de otras entidades, poseer un específico alcance local”²¹. Prosigue el Tribunal:

“La sola circunstancia de que la representación municipal se posicione únicamente con respecto al propio municipio no satisface la exigencia de la específica vinculación local de la actuación, dado que, en otro caso, la invocación de la competencia global del municipio le permitiría extender su actividad a cuestiones de política general”²².

Seguidamente, precisa el Tribunal, de una parte, que, en la medida en que se dé esta vinculación local, serán admisibles las declaraciones de una corporación por las que la misma se posicione de manera preventiva contra el estacionamiento de determinadas categorías de armamento en su propio territorio. De otra –y aquí se sitúa el elemento central del razonamiento–, la toma de postura de la entidad local no puede referirse a una campaña política de alcance general, cuya finalidad tan solo halle una conexión tangencial con el propio territorio²³.

El discurso del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo representa, en cierto sentido, un ejercicio dialéctico. Así, mientras que, en el caso de la ciudad de Múnich, se refiere a una campaña política de alcance general para rechazar que se trate de un asunto de la comunidad local, considera que la participación en una alianza internacional de ciudades a favor del desarme nuclear es inocua, por razón de que la misma persigue un fin ciertamente general, pero carente de naturaleza política. La exigencia de un “desarme global” sería como tal indiscutible y, en consecuencia, apolítica. Y ello por lo siguiente:

“[...] es característico de la controversia política el que los participantes mantengan visiones contrapuestas en relación con el objeto de la disputa y pongan de manifiesto sus discrepancias. Esta circunstancia no se da en relación con la exigencia de un desarme a nivel global, que como tal resulta incontrovertible”²⁴.

20. BVerwGE 87, 228.

21. BVerwGE 87, 228, 231.

22. BVerwGE 87, 228, 231.

23. BVerwGE 87, 228, 236.

24. BVerwGE 87, 237, 240.

Incurriendo en cierta exageración, podría decirse que el principio de autonomía local en su dimensión exterior se formulaba en términos ciertamente amplios y abiertos; sin embargo, cuanto más se pretendía limitarlo, más próximas a la esfera de la actuación local se ubicaban las correspondientes iniciativas. La mera adhesión verbal a un movimiento internacional de solidaridad era vista como constitucionalmente inofensiva, mientras que la pretensión de participar en la toma de la decisión relativa al estacionamiento de determinados tipos de armamento, más intensamente vinculada con el territorio municipal, se consideraba constitutiva de una injerencia en las competencias de otras entidades. Es cierto que la decisión adoptada en el caso de la ciudad de Múnich puede basarse en otros motivos jurídicamente admisibles, en especial en su mayor habilidad para incidir sobre la política de defensa, reservada inequívocamente a la Federación (cfr. el artículo 73 I 1 GG). En todo caso, ambas resoluciones trasladan una imagen de la autonomía municipal en la que los asuntos de la comunidad local son objeto de una interpretación potencialmente muy amplia, si bien esta última se mantiene tan solo con respecto a las medidas de carácter simbólico. Y ello porque la incorporación a una alianza de ciudades que se pone por objetivo el desarme a nivel global se encuentra, desde la perspectiva de su contenido, tan íntimamente vinculada con las políticas exterior y de defensa como lo está la declaración institucional de que el territorio de una corporación local ha de ser considerado como "zona libre de armamento nuclear". Aquel presenta la única particularidad de la falta de consecuencias prácticas y políticas, mientras que el acuerdo de la ciudad de Múnich, si bien tampoco resultaría apto para producir efectos jurídicos concretos, poseería una mayor capacidad de influencia, dada su similitud con los procedimientos de adopción de decisiones políticas.

3. Los condicionantes jurídico-constitucionales de la acción exterior de las entidades locales en Alemania

¿Cuáles eran los fundamentos jurídico-constitucionales en los que se basaban las resoluciones de los tribunales superiores? Los mismos se hallan en el principio de autonomía local, consagrado en el artículo 28 II 1 GG (3.1), si bien el mismo no puede ser interpretado aisladamente, toda vez que han de tenerse en cuenta los posibles límites que la ley establezca al respecto (3.2).

3.1. Bases constitucionales: la garantía de la autonomía local

Como viene de decirse, los fundamentos de las resoluciones analizadas se encuentran en el principio de autonomía local. La autonomía local es una de las vertientes del principio de autonomía, que conoce diversas manifestaciones en el derecho público alemán²⁵. De acuerdo con la comprensión mayoritaria, la autonomía local ha de ser entendida como una garantía institucional²⁶. Son tres las dimensiones que posee la garantía institucional de la autonomía local a partir del artículo 28 II 1 GG y de las correspondientes proclamaciones previstas en las Constituciones de los Estados federados. En primer lugar, el artículo 28 II 1 GG incorpora una garantía institucional personal, consistente en la debida incorporación de municipios en la estructura político-administrativa de la República Federal. Asimismo, la disposición constitucional de referencia incluye una garantía objetivo-institucional, de la que resulta la imposibilidad de que el legislador vacíe de contenido el principio. Por último, del artículo 28 II 1 GG deriva una garantía defensiva, por virtud de la que se exige la articulación de mecanismos de tutela jurisdiccional a favor de los municipios²⁷. A los efectos de la presente exposición, interesa considerar específicamente la segunda dimensión del principio, esto es, la garantía objetivo-institucional, toda vez que a partir de la misma es posible extraer diversas conclusiones en relación con las tipologías y el alcance de la actuación local.

3.1.1. Sobre la orientación del artículo 28 II 1 GG

En consecuencia, deben tomarse ahora en consideración las implicaciones de la dimensión objetivo-institucional de la garantía constitucional de la autonomía local. En este sentido, resulta particularmente dudoso, teniendo en cuenta la estructura de la disposición, si la misma consagra un auténtico derecho de los municipios, o si, por el contrario, se trata de una norma de delimitación de competencias. Asimismo, a partir de la formulación del precepto, se plantea la cuestión relativa a quién debe considerarse vinculado por su contenido.

25. Hendler, R. (2008), "Das Prinzip Selbstverwaltung", en J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI: Bundesstaat, § 143 Rn. 61, Heidelberg: C.F. Müller, 3.^a edición.

26. Al respecto, cfr. BVerfGE 79, 127, 143; Kahl, W. (2000), *Die Staatsaufsicht: Entstehung, Wandel und Neubestimmung unter besonderer Berücksichtigung der Aufsicht über Gemeinden*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 451; Lange, K. (2019), *Kommunalrecht*, Kap. 1 Rn. 3, Tübingen: Mohr Siebeck, 2.^a edición; Engels, A. (2014), *Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung: Eine dogmatische Rekonstruktion*, Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 53 y sigs.

27. Dietlein, J. (2022), "Die kommunale Selbstverwaltung", en K. Stern/H. Soda/M. Möstl (Hrsg.), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund*, § 17 Rn. 13, München: C.H. Beck, 2.^a edición.

Al hilo del análisis del problema objeto de nuestro estudio, esto es, el de la actuación exterior de las entidades locales, subraya Jörg Menzel que una eventual limitación de las posibilidades de cooperación internacional basada en el tenor literal del artículo 28 II 1 GG “desconocería la finalidad de esta disposición”, en cuanto que con ello se estaría negando “a los municipios un derecho constitucional”, sin que tal interpretación pudiera ser vista como una operación de delimitación de “sus competencias”²⁸. En todo caso, la garantía de la autonomía local representa, “al mismo tiempo, el fundamento competencial de los municipios”, que les corresponde por razón de su condición de entidades dotadas de potestades públicas. “Más allá de este fundamento competencial, los municipios no se encuentran legitimados para intervenir allá donde las leyes no les hayan atribuido las correspondientes potestades de actuación”²⁹. En consecuencia, el artículo 28 II 1 GG define los límites competenciales de la acción municipal en términos tanto positivos como negativos.

La disposición incorporada por el artículo 28 II 1 GG, de conformidad con el cual se garantiza la autonomía de los municipios, debe ser leída, en primer término, a la luz de la estructura federal de la República. Los municipios son un elemento estructural de los *Länder*³⁰. En consecuencia, la materialización del principio de autonomía local depende esencialmente del ordenamiento constitucional de aquellos. De la dicción literal del precepto (“Debe garantizarse”) no puede deducirse que la Ley Fundamental haya conferido a los municipios un derecho del que, en otro caso, no dispondrían³¹. Lo anterior se evidencia asimismo si se adopta una perspectiva histórica, toda vez que la Ley Fundamental, de una parte, podría haberse mantenido en la tradición constitucional decimonónica y de la República de Weimar en lo que respecta a la autonomía local. De otra parte, ya las Constituciones de los Estados federados que habían entrado en vigor antes de la elaboración de la Ley Fundamental habían incorporado disposiciones relativas a la autonomía local³². Incluso aunque la Ley Fundamental se hubiera podido vincular al *status quaestionis* existente en el momento de su adopción, no es posible considerar que los municipios posean una vida constitucional propia, previa al Estado. En cuanto corporaciones territoriales de derecho público,

28. Menzel, J. (2011), *Internationales öffentliches Recht*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 485.

29. Lange (2019: Kap. 1 Rn. 53).

30. Schmidt-Jortzig, E. (1979), *Kommunale Organisationshoheit*, Göttingen: Schwartz, pág. 35.

31. En relación con la formulación del artículo 28 II 1 GG, cfr. Ehlers, D. (2000), “Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung”, *Deutsches Verwaltungsjahrblatt*, págs. 1301 y sigs.

32. Al respecto, cfr. Maurer, H. (1995), “Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung”, *Deutsches Verwaltungsjahrblatt*, pág. 1039; Kahl (2000: 277).

los municipios son producto del Estado y del ordenamiento constitucional –tanto a nivel del *Bund* como de los *Länder*–. En consecuencia, el artículo 28 II 1 GG vincula a las Constituciones de los Estados federados en lo relativo al debido reconocimiento y respeto del ámbito competencial propio de los municipios.

Por consiguiente, la autonomía local se encuentra asimismo consagrada en las Constituciones de los Estados federados, con las excepciones de Berlín y Hamburgo³³. En la relación que se establece entre las garantías incorporadas por la Ley Fundamental y por las Constituciones de los *Länder*, el artículo 28 II 1 GG asume la función de un estándar de mínimos, que estos últimos no pueden desconocer³⁴. Dicho de otra forma, las Constituciones de los Estados federados no pueden quedarse atrás con respecto al nivel de garantía previsto en el artículo 28 II 1 GG³⁵. Si se presta atención a las disposiciones de las diferentes Constituciones, se observan particularidades en lo relativo a la extensión con que se garantiza el derecho a la autonomía local. En este sentido, es posible identificar dos modelos o enfoques. Un primer grupo de disposiciones constitucionales incorporan previsiones muy similares a la de la Ley Fundamental, haciendo referencia al derecho a asumir todas las tareas o a gestionar los asuntos de la comunidad local o incluso “sus propios asuntos”³⁶, como en el caso del artículo 2 de la Constitución de Baviera. Un segundo grupo de disposiciones constitucionales se caracteriza por una redacción más amplia y por atribuir a los municipios, con formulaciones divergentes en el detalle, la condición de entidades encargadas del ejercicio de las funciones públicas en sus respectivos territorios³⁷. En este

33. El artículo 66 II 1 de la Constitución de Berlín establece que los distritos (*Bezirke*) desempeñan sus funciones con base en el principio de autonomía. Por su parte, el artículo 4 I de la Constitución de Hamburgo no establece diferencias entre las funciones estatales y las municipales. A los distritos se les atribuye, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 II 1 de la Constitución, el ejercicio autónomo de las funciones que les hayan sido conferidas. La ciudad-estado de Bremen, por último, se halla integrada por los municipios de Bremen y de Bremerhaven. A favor de ambos se reconoce en el artículo 144 II de la Constitución de Bremen el derecho a la autonomía en el marco de la ley.

34. Schmidt-Jortzig (1979: 25).

35. Schoch, F. (2006), “Stand der Dogmatik”, en H.-G. Henneke/H. Meyer (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung: Festschrift für Gerhard Schlebusch zum 65. Geburtstag*, Stuttgart u.a.: Boorberg, pág. 12.

36. Este es el caso de las constituciones de Brandeburgo (artículo 97 II: “todos los asuntos de la comunidad local”), Mecklemburgo-Pomerania Occidental (artículo 72 I 1: “todos los asuntos de la comunidad local”), Sarre (artículo 117 II: “todos los asuntos públicos de la comunidad local”) y Turingia (artículo 91 I: “todos los asuntos de la comunidad local”).

37. Así ocurre en el caso de las constituciones de Baden-Wurtemberg (artículo 72 II 1: “las entidades encargadas del ejercicio de las funciones públicas en sus territorios”), Hesse (“las únicas entidades encargadas del desempeño de las funciones administrativas locales en sus territorios”), Baja Sajonia (artículo 57 III: “las únicas entidades encargadas del desempeño de las funciones públicas en sus territorios”), Renania del Norte-Westfalia (artículo 78 II: “las únicas

último caso, las previsiones constitucionales van en su formulación más allá de lo exigido por el artículo 28 II 1 GG, en la medida en que las mismas no se limitan a reconocer a favor de los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad todos los asuntos de la comunidad local, sino que los habilitan, en principio, sin ulteriores condicionantes, para el desarrollo de todas las funciones públicas en sus ámbitos territoriales³⁸. De esta forma, las disposiciones de referencia se adscriben al conocido como “modelo monista”, que, por oposición al modelo dualista, no diferencia entre las funciones estatales y aquellas que se cumplen en el marco del derecho a la autonomía, sino que las contempla como un ámbito de actuación único, sobre el que se proyecta una presunción de competencia a favor de los municipios³⁹.

No existen diferencias sustanciales en lo que respecta a la interpretación de estas disposiciones constitucionales a la luz del artículo 28 II 1 GG. De hecho, en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales de los Estados federados es posible apreciar una tendencia a incorporar, en caso de duda, la doctrina del Tribunal Constitucional Federal dictada en aplicación del artículo 28 II 1 GG en la interpretación de las proclamaciones constitucionales de la garantía de la autonomía local⁴⁰.

3.1.2. Asuntos de la comunidad local y principio de universalidad

Incluso en ausencia de las referidas disposiciones en el derecho de los Estados federados es posible identificar competencias locales dotadas de una dimensión transfronteriza a partir de la interpretación del ordenamiento constitucional de la Federación. Como ha habido ocasión de comprobar, el elemento central de la garantía objetivo-institucional del artículo 28 II 1 GG es el derecho de los municipios a regular bajo su propia responsabilidad “todos los asuntos de la comunidad local”⁴¹. De acuerdo con la Sentencia Rastede del Tribunal Constitucional Federal, por tales asuntos han de entenderse:

entidades encargadas de las funciones administrativas en sus territorios”), Renania-Palatinado (artículo 49 I 1: “las únicas entidades encargadas del desempeño de las funciones administrativas locales en sus territorios”), Sajonia (artículo 84 I 1: “las únicas entidades encargadas del desempeño de las funciones públicas en sus territorios”) y Sajonia-Anhalt (artículo 87 II: “las entidades encargadas del ejercicio de todas las funciones públicas”).

38. Lange (2019: Kap. 1 Rn. 156).

39. Lange (2019: Kap. 11 Rn. 4).

40. Ehlers (2000: 1301).

41. Engels, A. (2014), “Kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG”, *Juristische Arbeitsblätter*, pág. 8.

“[...] cualesquiera necesidades e intereses que hundan sus raíces en la comunidad local o que se encuentren especialmente ligadas a ella, es decir, que sean comunes a los habitantes del municipio en cuanto tales, en tanto relativas a la vida en común de los individuos en el municipio”⁴².

Incluso aunque en las Constituciones de algunos Estados federados⁴³ se omita toda referencia a la vinculación con los asuntos “locales”, haciendo exclusiva mención de “sus” asuntos⁴⁴, el artículo 28 II 1 GG representa igualmente el punto de partida en la interpretación de las correspondientes disposiciones⁴⁵, de forma que lo esencial es determinar qué ha de entenderse por asuntos de la comunidad local en los contextos transfronterizos.

De acuerdo con la comprensión mayoritaria, una concreta iniciativa no transgrede los límites aplicables a la acción local por razón de su dimensión transfronteriza⁴⁶. Al mismo tiempo, se advierte de que la actuación de las entidades locales ha de limitarse, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 II 1 GG, a la esfera estrictamente local, “salvo que se les haya atribuido el desarrollo de funciones estatales de más amplio alcance”⁴⁷. Sin embargo, esta interpretación entra en conflicto, en cierto sentido, con el denominado “principio de universalidad”, de conformidad con el cual los municipios ostentan un derecho general de actuación⁴⁸. En consecuencia, cualesquiera funciones con incidencia sobre los asuntos de la comunidad local pueden ser asumidas por los municipios, en la medida en que no hayan sido atribuidas o se incardin en los ámbitos de competencia de otras entidades⁴⁹.

42. BVerfGE 79, 127, 151-152; 110, 370, 400.

43. Cfr. los artículos 71 II 1 BWVerf., 137 HessLV, 57 III NdsVerf., 78 II Verfassung NRW, 49 I RhPfV, 84 I 1 SächsVerf, 87 II 1 SachsAnhVerf, 46 I SchlesHolVerf. Estas disposiciones se inspiran en el conocido como “proyecto de Weinheim” de 1948; al respecto, cfr. Beyerlin, U. (1988). *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlin: Springer, pág. 157.

44. Menzel (2011: 485).

45. Schmidt-Jortzig (1979: 36); Ehlers (2000: 1301).

46. Blumenwitz, D. (1980), “Zur Rechtsproblematik von Städtepartnerschaften – Teil 1”, *Bayerische Verwaltungsblätter*, pág. 197; Kment, M. (2010), *Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln: Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 547; Niedobitek, M. (2001), *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge: Bund, Länder und Gemeinden als Träger grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 402; Schnakenberg, O. (1990), *Innerdeutsche Städtepartnerschaften: Rechtliche Aspekte grenzüberschreitenden kommunalen Handelns*, Baden-Baden: Nomos, págs. 449 y sigs.; Menzel (2011: 483 y sigs.).

47. Schmidt-Aßmann, E. (1991), “Kommunale Selbstverwaltung ‘nach Rastede’”, en E. Franßen u.a. (Hrsg.), *Bürger – Richter – Staat: Festschrift für Horst Sendler, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts zum Abschied aus seinem Amt*, München: C.H. Beck, pág. 131.

48. Dreier, H. (2015), en H. Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II, Art. 28 Rn. 101, Tübingen: Mohr Siebeck, 3.^a edición.

49. BVerfGE 79, 127, 146.

Es demostrativo de las posibilidades de internacionalización del margen de actuación municipal el ejemplo de las ordenanzas locales relativas al servicio de cementerio. Mediante su adopción, algunos ayuntamientos se posicionaron en contra de la utilización de materiales procesados empleando mano de obra infantil para la construcción de lápidas funerarias en sus cementerios⁵⁰. Tanto en la mayor parte de los procedimientos jurisdiccionales como en la resolución del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo resultaron vencedores los empresarios recurrentes, si bien la fundamentación jurídica presenta notables diferencias según los casos. Las resoluciones dictadas en primer lugar coincidían en negar la competencia de los municipios que habían aprobado las ordenanzas controvertidas para la adopción de una medida de esta naturaleza⁵¹. La autonomía local consagrada en el artículo 28 II 1 GG y en las disposiciones concordantes de las Constituciones de los *Länder* no permitiría servirse de la potestad reglamentaria local para la persecución de objetivos ajenos a la institución. Se estaría en presencia de un fin de estas características cuando la actuación municipal se orientara al cumplimiento de estándares globales de protección de los derechos humanos⁵².

La cuestión fue abordada de manera sustancialmente diferente por el Tribunal Constitucional bávaro, que hubo de resolver el recurso de amparo promovido por la ciudad de Núremberg en el que se alegaba la vulneración de su derecho a la autonomía local, reconocido en el artículo 11 II 2 BV. El hecho de que cuestiones de naturaleza global fueran tomadas en consideración en el ejercicio de las competencias municipales no conduciría forzosamente a excluir que se tratase de asuntos de la comunidad local⁵³. El Tribunal Constitucional bávaro subrayaría, en cambio, los múltiples entrecruzamientos de las funciones municipales y estatales:

“[...] los asuntos municipales y estatales no [se sitúan] en compartimentos estancos [...], sino que se entrecruzan en numerosos planos [...]. La comercialización global de materiales rocosos que no satisface los criterios del Convenio número 182 de la OIT ha planteado problemas que

50. Krajewski, M. (2014), “Kommunaler Menschenrechtsschutz durch Verbote von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit”, *Die öffentliche Verwaltung*, págs. 721 y sigs.

51. En este sentido, cfr., por ejemplo, VGH Múnich, Sentencia de 27 de julio de 2009, Az. 4 N 09.1300 – juris.

52. *Ibidem*. El recurso de casación promovido contra la sentencia fue desestimado: BVerwG BayVBl. 2011, 510.

53. BayVergGH NVwZ-RR 2012, 50, Rn. 23.

pueden proyectarse específicamente sobre la esfera local, como en lo relativo a los requisitos para la instalación de lápidas funerarias⁵⁴.

Estos razonamientos sugieren, en todo caso, que no es posible negar de plano la incardinación de las cuestiones relativas a los derechos humanos —y, en consecuencia, las de carácter internacional— en el espectro de las funciones municipales. Las entidades locales no pueden desvincularse de las mismas por carecer de un “mandato político general”. Los derechos humanos poseen, ciertamente, un inequívoco carácter político, pero, al mismo tiempo, pueden presentar una relevante dimensión local, lo que determinará su conexión con los “asuntos de la comunidad local” en el sentido al que hace referencia el artículo 28 II 1 GG.

3.1.3. Responsabilidad y potestades esenciales de las entidades locales

El artículo 28 II 1 GG establece que el derecho de los municipios a regular todos los asuntos de la comunidad local se ejercerá “bajo su propia responsabilidad”. Este requisito se concreta en la atribución de una serie de potestades a favor de las entidades locales que no se identifican con competencias de intervención en sectores específicos, sino que suponen la asignación de funciones por las que se reconoce a los municipios una capacidad de actuación que se ejerce en un régimen de responsabilidad exclusiva⁵⁵. En particular, tales potestades son las de ordenación del territorio⁵⁶, organizatoria⁵⁷, presupuestaria⁵⁸, de ordenación del personal a su servicio⁵⁹ y de planeamiento⁶⁰. De todas ellas, interesa considerar aquí la potestad organizatoria, toda vez que una de sus manifestaciones es, precisamente, la capacidad para establecer relaciones de cooperación⁶¹. En términos generales, la potestad organizatoria comprende la facultad para “definir los procedimientos y asignar las competencias decisorias en ámbitos específicos”, en la medida en que con ello no se vean afectadas las estructuras fundamentales del municipio —desde una perspectiva jurídico-constitucional—⁶². En consecuencia,

54. *Ibidem*, Rn. 23, 25.

55. Ziekow, J. (2023), “Kommunale Informationshoheit – Anforderungen der Garantie kommunaler Selbstverwaltung an die Ausgestaltung der amtlichen Statistik”, *Verwaltungsarchiv*, 204, págs. 535 y sigs.

56. BVerfGE 52, 95, 118.

57. BVerfGE 91, 228, 236 y sigs.

58. BVerfGE 119, 331, 362.

59. BVerfGE 17, 172, 182; 91, 228, 245.

60. BVerfGE 56, 298, 310, 317 y sigs.

61. Niedobitek (2001: 404 y sigs.); Lange (2019: Kap. 1 Rn. 72).

62. BVerfGE 91, 228, 236 y sigs.

la potestad organizatoria tan solo se garantiza en términos relativos; ello es así por razón de que la configuración esencial de la organización municipal se efectúa a través de la normativa local de los Estados federados, sin la que la autonomía local no sería una realidad⁶³.

En lo que respecta a la manifestación cooperativa de esta potestad, la misma comporta la debida puesta a disposición de los municipios de instrumentos de actuación comunitaria, así como el reconocimiento de la posibilidad de acudir a fórmulas asociativas personificadas —en particular, a la creación de mancomunidades—⁶⁴. En este sentido, la cooperación municipal se orienta a garantizar un estándar adecuado de autonomía ante eventuales mermas de las opciones de actuación local⁶⁵.

La incorporación de una dimensión transfronteriza a la cooperación local⁶⁶ halla confirmación en la Carta Europea de Autonomía Local, cuyo artículo 10.3 establece que “[l]as Entidades locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las Entidades de otros Estados”⁶⁷. Si bien este convenio posee, de acuerdo con lo establecido en el artículo 59 II GG, tan solo el rango de ley federal ordinaria, el mismo puede ser tomado en consideración en la labor de interpretación del artículo 28 II 1 GG sobre la base del “principio favorable al derecho internacional” (*Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit*)⁶⁸. En este sentido, más allá de la reserva a la ley prevista en el artículo 28 II 1 GG, el referido texto influye en la determinación de los asuntos de la comunidad local y en la definición de las condiciones de su regulación bajo la propia responsabilidad de las enti-

63. BVerfGE 91, 228, 240; BVerfG NVwZ 2015, pág. 143.

64. BVerfGE 119, 331, 362; Schmidt, T. I. (2005), *Kommunale Kooperation*, Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 55 y sigs.

65. Crawert, R. (1971), “Rechtsfragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden”, *Deutsches Verwaltungsblatt*, pág. 485.

66. Groß, T. (2022), “Die Verwaltungsorganisation als Teil der Staatsorganisation”, en A. Voßkuhle/M. Eifert/C. Möllers (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, § 15 Rn. 153, 3.^a edición.

67. Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de septiembre de 1988, BGBI. 1987 II, 65. De acuerdo con las peculiares disposiciones del artículo 12, relativas a los compromisos adquiridos por los Estados parte, estos no se obligan a vincularse por todas las previsiones de la Primera parte de la Carta. Sin embargo, la República Federal de Alemania no ha hecho uso de la capacidad de elección prevista en el artículo 12, sino que, con ocasión de la ratificación de la Carta, se ha limitado a excluir la aplicación de determinados aspectos de una de sus disposiciones (artículo 9.3). Cfr. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun>ListeDeclarations.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=ENG&VL=1> (recuperado por última vez el 19 de marzo de 2024).

68. En relación con el “principio favorable al Derecho Internacional”, cfr., desde una perspectiva general, Payandeh, M. (2023), “Verfassungsrechtliche Grundlagen der Völkerrechtsfreundlichkeit in Deutschland”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 83, págs. 609 y sigs.

dades locales⁶⁹. Otros tratados internacionales celebrados por la Federación y por los Estados federados con países vecinos en el ámbito del Consejo de Europa, así como los acuerdos derivados de los mismos, confirman esta comprensión de la cuestión⁷⁰.

3.1.4. Ausencia de un mandato político general

Una dificultad adicional para la admisibilidad de las actividades internacionales de las entidades locales se encontraría, de acuerdo con la doctrina mayoritaria, en la ausencia de un mandato político general⁷¹. Aun cuando dista de resultar incontrovertida la determinación de qué haya de entenderse por “mandato político general” en el caso concreto⁷², los municipios se situarían entre dos polos: a este respecto, Klaus Lange advierte de que los asuntos de la comunidad local no incluyen, de una parte, los derechos e intereses individuales de sus ciudadanos, ni, de otra, los intereses de una “comunidad que trascienda la estrictamente local”⁷³. En la Sentencia sobre el *referendum* de Hesse, el Tribunal Constitucional Federal identificó algunos criterios para la correcta delimitación del concepto. En este sentido, la actuación municipal rebasaría sus límites jurídicos “si se refiriera a cuestiones generales, extraterritoriales, quizá de alto contenido político, o si implicase un posicionamiento a favor o en contra de una determinada acción que no le afectase de forma especial”, sino que incidiera sobre la sociedad en su conjunto⁷⁴. Ello no obstante, el carácter político de la autonomía local no puede desconocerse⁷⁵.

69. Cfr. asimismo Schaffarzik, B. (2002), *Handbuch der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Stuttgart: Boorberg, § 24 Rn. 23.

70. Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, cuya entrada en vigor se produjo el 22 de diciembre de 1981, CETS n.º 106, y protocolos adicionales; cfr. especialmente el artículo 2 II del Segundo Protocolo adicional, de 5 de mayo de 1998, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2001, CETS n.º 169. Cfr. asimismo el Tratado de Isselburg-Anholt de 23 de mayo de 1991, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 1993, BGBI. 1993 II, 843; el Tratado de Maguncia de 17 de diciembre de 1996, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de septiembre de 1998, CVBI. NRW 1996, 255, CVBI. Rh.-Pf. 1997, 1; y el Tratado de Karlsruhe de 23 de enero de 1996, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de septiembre de 1997, BGBI. 1997 II, 1159.

71. Graf Vitzthum, W. (1983), “Errichtung ‘atomwaffenfreier Zonen’ als kommunales Grundrecht?”, en J. Schwarze/W. Graf Vitzthum (Hrsg.), *Grundrechtsschutz im nationalen und internationalen Recht: Werner von Simson zum 75. Geburtstag*, Baden-Baden: Nomos, pág. 202; Meßerschmidt, K. (1990), “Der Grundsatz der Bundestreue und die Gemeinden – Untersucht am Beispiel der ‘kommunalen Außenpolitik’”, *Die Verwaltung*, 23, págs. 426 y sigs.

72. Ernst, C. (2021), en A. Kämmerer/M. Kotzur (Hrsg.), *von Münch/Kunig: Grundgesetz-Kommentar*, Art. 28 Rn. 105, München: C.H. Beck.

73. Lange (2019: Kap. 1 Rn. 34).

74. BVerfGE 8, 122, 134.

75. Schmidt-Jortzig (1979: 45); Lange (2019: Kap. 1 Rn. 60).

En este sentido, una definición esencialista de las cuestiones generales o “de alto contenido político”, contrapuestas a los asuntos locales, no parece factible⁷⁶.

3.1.5. Vinculación a la ley y garantía institucional

Las entidades locales también tienen atribuido un cometido político en el marco de la ley. Tal y como se ha indicado, esta reserva no se refiere exclusivamente a la regulación de los asuntos de la comunidad local “bajo su propia responsabilidad”, sino también a la extensión de las funciones que se ejercen sobre la base del principio de autonomía. La limitación referida se explica por razón del carácter ambivalente de la garantía de la autonomía local y entra en conflicto con el principio de universalidad⁷⁷. En este sentido, el legislador de la Federación y los Estados federados disponen de un amplio margen para determinar los ámbitos de actuación en los que se habilita a las entidades locales a actuar. De acuerdo con la comprensión mayoritaria, a los efectos del artículo 28 II 1 GG, se entienden por “ley” no solo las leyes formales emanadas de las instituciones parlamentarias, sino también los reglamentos⁷⁸. En el ámbito de las actividades internacionales, presenta una especial relevancia, no obstante, el que también el derecho de la Unión Europea pueda ser empleado para la delimitación del “marco de la ley”⁷⁹, razonamiento que alcanza, en nuestra opinión, también a las normas de derecho internacional.

Toda configuración del referido ámbito de actuación debe respetar, en consecuencia, el ámbito nuclear (*Kernbereich*) del derecho a la autonomía local. Esta es, en último término, la principal manifestación de la referida caracterización de la autonomía local como garantía institucional. La misma fue asumida por el Tribunal Constitucional Federal ya al inicio de su andadura, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Estatal del Reich alemán⁸⁰. Este había declarado que el principio de autonomía no podía limitarse hasta el punto de verse vaciado de contenido, convirtiéndose en un simple nombre⁸¹. Aún hoy sigue sin precisarse de manera satisfactoria qué haya

76. Meßerschmidt (1990: 428); Britz, G. (1994), *Örtliche Energieversorgung nach nationalen und europäischen Recht – Unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten*, Baden-Baden: Nomos, pág. 78; Heberlein (1989: 100 y sigs.).

77. Cfr. Ernst (2021: Art. 28 Rn. 161 y sigs.).

78. Ernst (2021: Art. 28 Rn. 160).

79. Ernst (2021: Art. 28 Rn. 160).

80. BVerfGE 1, 167, 174 y sigs.

81. StGH, RGZ 126, Anh. S. 14, 22.

de entenderse comprendido en dicho ámbito⁸². En la jurisprudencia se han adoptado, en este sentido, diferentes enfoques⁸³. Mientras que el Tribunal Constitucional Federal pareció asumir, en una primera fase, una definición precisa, aplicada, sin embargo, tan solo por referencia a las circunstancias del caso concreto⁸⁴, el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo, basándose en el “método de sustracción” (*Subtraktionsmethode*), consideró que la salvaguarda del contenido nuclear (*Kerngehalt*) dependería de qué elementos se mantuvieran disponibles una vez verificada una injerencia en el derecho a la autonomía local⁸⁵. En la Sentencia *Rastede*, el Tribunal Constitucional Federal daría un giro en su interpretación, al identificar la noción de “contenido nuclear” con la de “contenido esencial” (*Wesensgehalt*), y situándola, en último término, en el principio de universalidad⁸⁶. Asimismo, en la jurisprudencia se hace en ocasiones referencia al test de proporcionalidad como criterio para establecer dónde se sitúa el límite de las inmisiones en el ámbito nuclear⁸⁷. En el contexto de la actuación transfronteriza de los municipios, es especialmente relevante el manejo simultáneo de los conceptos de “ámbito nuclear” y de “universalidad”: con base en el mismo, y en conjunción con la debida atribución de un mínimo de funciones a los municipios, la posibilidad de cumplimiento de las mismas a través de fórmulas de cooperación internacional halla protección en el ámbito nuclear del artículo 28 II 1 GG.

3.2. Los límites de la acción exterior de las entidades locales. En particular, el principio de lealtad federal

Al igual que ocurre con la actuación de cualesquiera otros sujetos de derecho público, la actividad transfronteriza de las entidades locales no puede considerarse carente de condicionantes ni de límites jurídicos. Las limitaciones constitucionales de la acción exterior de las corporaciones locales pivotan principalmente en torno a dos variables fundamentales. En primer lugar, han de considerarse los principios aplicables a toda actuación jurídico-pública en el marco del Estado de derecho (3.2.1). En todo caso, en la configuración material de la acción exterior de las entidades locales presenta una especial relevancia el principio de lealtad federal (3.2.2).

82. Lange (2019: Kap. 1 Rn. 93); cfr. igualmente Schoch (2006: 27).

83. A este respecto, cfr. la panorámica ofrecida por Ernst (2021: Art. 28 Rn. 165).

84. BVerfGE 23, 353, 265 y sigs.; 26, 172, 180 y sigs.

85. BVerwGE 6, 19, 25.

86. BVerfGE 79, 127, 146.

87. VerfGH NRW NJW 1979, 1201.

3.2.1. Los principios generales de la actuación pública en el marco del Estado de derecho

Las reflexiones precedentes en relación con la extensión del derecho a la autonomía local no deben conducir a error en relación con la aplicabilidad de los principios generales propios del Estado de derecho⁸⁸. El Estado de derecho es “uno de los principios esenciales de la Ley Fundamental”⁸⁹, dimanante de varias disposiciones constitucionales⁹⁰. Como tal, se hace referencia al mismo en el artículo 28 I 1 GG. Dadas las limitaciones de la presente exposición, no resulta posible dar cuenta en este momento ni de las particularidades del desarrollo histórico del principio ni de las dificultades jurídicas derivadas de su proyección sobre la esfera local⁹¹.

En consecuencia, nuestra atención se centrará en algunas de las dimensiones esenciales del principio del Estado de derecho que las entidades locales han de tomar consideración en el desarrollo de actuaciones en contextos transfronterizos. En primer término, han de respetarse los principios de primacía y de reserva de ley. En este sentido, mientras que la primacía de la ley, consagrada en el artículo 20 III GG, vincula a las Administraciones locales desde la perspectiva del debido acomodo de su actuación a la ley⁹², el principio de reserva de ley subraya la necesidad de que las injerencias en los derechos de los particulares hallen su fundamento en las correspondientes habilitaciones parlamentarias⁹³. La constatación de que las actuaciones internacionales de las corporaciones locales cuentan con un fundamento competencial no debe conducir a conclusiones erróneas en relación con el alcance de sus potestades en este contexto⁹⁴. En este sentido, deben observarse igualmente otras dos exigencias dimanantes del principio del Estado de derecho, a saber: los requisitos de claridad y predeterminación norma-

88. Heberlein (1989: 136).

89. BVerfGE 20, 323, 331.

90. A este respecto, cfr., por todos, Hesse, K. (1999), *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg: C.F. Müller, reimpresión de la 20.^a edición, Rn. 186 y sigs.; Huber, P. M. (2021), “Rechtsstaat”, en M. Herdegen/J. Masing/R. Poscher/K. F. Gärditz (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts: Darstellung in transnationaler Perspektive*, § 6 Rn. 14 y sigs., München: C.H. Beck.

91. A este respecto, por todos, Böckenförde, E.-W. (2006), “Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffes”, en E.-W. Böckenförde, *Recht – Staat – Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, págs. 143 y sigs.

92. A partir de dicha exigencia se definen, igualmente, los parámetros del control de la actuación local; cfr. Kahl (2000: 493 y sigs.).

93. BVerwG NVwZ 2014, 527, 528.

94. Cfr., mutatis mutandis, Huber, P.-M. (2003), “Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand – Ein grundrechtliches Sonderregime aus Karlsruhe?”, *Juristenzeitung*, pág. 295.

tivas⁹⁵. En consecuencia, una ordenanza local será conforme a los postulados del Estado de derecho si a partir de sus disposiciones se deducen con suficiente claridad las obligaciones que se imponen a sus destinatarios⁹⁶. La vinculación de la actuación local a otros principios jurídicos, tales como los de proporcionalidad o de protección de la confianza legítima, no precisa de ulterior comentario.

La comprensión al respecto del Tribunal Constitucional bávaro, de conformidad con la cual los asuntos de la comunidad local pueden incorporar válidamente elementos de carácter internacional, ha sido, en lo esencial, asumida por el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo, que, sin embargo, estimaría el recurso interpuesto contra la ordenanza local relativa al servicio de cementerio por otras razones. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo declaró que la ordenanza no satisfacía los requisitos de claridad normativa y de previsibilidad. Asimismo, el Tribunal rechazó la posibilidad de identificar un fundamento legal para la adopción de la ordenanza de Núremberg y que cupiera considerar la proclamación general de la potestad reglamentaria prevista en los artículos 23 y 24 de la Ley de régimen local del Estado de Baviera (BayGO) como una habilitación suficiente para establecer injerencias en el derecho a la libre elección de profesión, garantizado en el artículo 12 I GG⁹⁷. Además, el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo señala algunas carencias de la ordenanza controvertida desde el punto de vista de la predeterminación normativa. La falta de una prueba generalmente reconocida en relación con el origen de los materiales dificulta extraordinariamente a las empresas afectadas la aportación de elementos de prueba contradictorios. El poder reglamentario local debería, consecuentemente, identificar en la correspondiente ordenanza los criterios esenciales para la aplicación de la norma, tales como las certificaciones existentes a las que se reconocería valor probatorio⁹⁸.

En una resolución posterior del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo de Mannheim, al hilo nuevamente del análisis de la validez jurídica de una ordenanza local relativa al servicio de cementerio, destaca igualmente el tratamiento de la cuestión referente a las inseguridades a las que la norma daba lugar en relación con la trazabilidad de la cadena de suminis-

95. Jarass, H. D. (2024), en H. D. Jarras/B. Pieroth, *GG-Kommentar*, Art. 20 Rn. 82 y sigs., München: C.H. Beck.

96. BVerwG NVwZ 2014, 527, 528.

97. BVerwG NVwZ 2014, 527, 529; se muestra crítico al respecto Krajewski (2014: 728).

98. BVerwG NVwZ 2014, 527, 528 y sigs.

tro⁹⁹. La ordenanza controvertida en aquel caso se había dictado al amparo de una habilitación incorporada por la legislación funeraria. En este contexto, Markus Krajewski subraya que también en este caso resultaría exigible una previsión legal en relación con la cuestión relativa a las características de las pruebas admisibles, toda vez que el legislador disfruta de un margen de apreciación más amplio que el reconocido a la entidad local para la adopción de ordenanzas¹⁰⁰. A este respecto, la jurisprudencia vuelve a insistir en la necesidad de que las corporaciones locales observen los condicionantes generales derivados del principio del Estado de derecho también cuando adoptan medidas para la salvaguarda de bienes jurídicos globales.

3.2.2. *El principio de lealtad federal*

En el ámbito objeto de estudio, constituye un límite especialmente relevante el principio de lealtad federal¹⁰¹, ya conocido en la dogmática constitucional alemana de la época imperial¹⁰² y que, atravesando la etapa de la República de Weimar, se incorpora al nuevo ordenamiento jurídico-constitucional de la República Federal¹⁰³. Ya en esta última fase se consolida un importante sector doctrinal que sostiene el carácter prescindible de la lealtad federal¹⁰⁴. Pese a estas voces críticas, continúa tratándose, al menos desde una perspectiva práctica —esto es, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal—, de un principio válido¹⁰⁵. Ello no significa, sin embargo, que su anclaje normativo sea incontrovertible. A este respecto, mientras que la jurisprudencia, en líneas generales, no se ocupa de la identificación de la búsqueda del fundamento de la lealtad federal en el derecho constitucional positivo¹⁰⁶, en la doctrina científica se adoptan enfoques diversos¹⁰⁷, que van

99. VGH Mannheim, Sentencia de 29 de abril de 2014, Az. 1 S 1458/12 = BeckRS 2014, 50994, Nr. 2 b).

100. Krajewski (2014: 728).

101. Bothe, M. (1977), "Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung", *Archiv des öffentlichen Rechts*, 102, pág. 72.

102. Smend, R. (1994), "Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat", en R. Smend, *Staatliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin: Duncker & Humblot, 3.^a edición, pág. 56. El papel de Smend ha sido destacado por el Tribunal Constitucional Federal; cfr. BVerGE 1, 299, 315; 12, 205, 254.

103. Cfr. Smend, R. (1994), "Verfassung und Verfassungsrecht", en R. Smend, *Staatliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin: Duncker & Humblot, 3.^a edición, pág. 239.

104. Cfr. Hesse, K. (1984), "Der unitarische Bundesstaat", en K. Kesse, *Ausgewählte Schriften*, Heidelberg: C.F. Müller, págs. 120 y sigs.

105. Cfr. asimismo Hanschel, D. (2012), *Konfliktlösung im Bundesstaat*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 79.

106. Vedder, C. (1996), *Intraföderale Staatsverträge*, Baden-Baden: Nomos, págs. 103, 256.

107. Cfr. la síntesis de Oeter, S. (1998), *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht – Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz*,

desde la costumbre constitucional¹⁰⁸, pasando por los postulados del Estado de derecho¹⁰⁹ y los elementos esenciales del Estado federal¹¹⁰, hasta la comprensión histórica de la buena fe como principio general del derecho¹¹¹. Si bien este no es el contexto adecuado para una toma de posición en el marco de la referida discusión, se nos antoja conveniente mantener aquí la consideración de la lealtad federal como una concreción no positivizada del principio constitucional del federalismo, consagrado en el artículo 20 I GG¹¹². Los principios constitucionales establecidos en el citado artículo 20 GG precisan todos ellos de una mayor concreción, cuando no —al igual que ocurre con el principio del Estado de derecho— carecen de mención específica como tales en la referida disposición constitucional. Ello no impide, sin embargo, extraer conclusiones dogmáticas más específicas a partir de la interpretación del artículo 20 GG. A tal fin, las líneas de desarrollo del Estado Constitucional alemán pueden desempeñar un papel igualmente relevante, si bien, en relación con esta opción interpretativa, han de tenerse presentes los riesgos asociados a una descuidada traslación a la actualidad de principios construidos en épocas precedentes¹¹³.

Pese a que los principales elementos de la lealtad federal han sido objeto de un profuso análisis doctrinal, la vinculación de las entidades locales a este principio continúa siendo hoy una cuestión debatida¹¹⁴. En la jurisprudencia, la extensión de la aplicación del principio de lealtad federal a los municipios ha sido objeto de un tratamiento parcialmente caracterizado por la ausencia de una justificación pormenorizada¹¹⁵. Frente a la posibilidad de tal ampliación se han formulado múltiples objeciones. Un primer argumento parte de la consideración de que la Federación y las entidades

Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 242 y sigs.

108. En este sentido, Bayer, H.-W. (1961), *Die Bundestreue*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 33.

109. Kowalsky, B. (1970), *Die Rechtsgrundlagen der Bundestreue*, Augsburg: Blasaditsch, pág. 245.

110. Isensee, J. (2008), “Idee und Gehalt des Föderalismus im Grundgesetz”, en J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, § 126 Rn. 162, Heidelberg: C.F. Müller, 3.^a edición; en el mismo sentido, ya al inicio de su andadura, BVerfGE 1, 117, 131; 1, 299, 315 y sigs.; 8, 122, 138.

111. Bauer, H. (1992), *Die Bundestreue – Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 253.

112. En este sentido, Frowein, J. A. (1961), *Die selbständige Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz*, Bonn: Röhrscheid, pág. 76; Wolff, H.A. (2000), *Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 254.

113. Se muestran críticos al respecto también Bauer (1992: 132); y Oeter (1998: 239, 481).

114. Al respecto, en detalle, Meßerschmidt (1990: 425 y sigs.); Bothe (1977: 72); von Komorowski (1998: 145); en contra, Bauer (1992: 299 y sigs.); y Heberlein (1989: 138).

115. BVerwGE 82, 266, 268; OVG Koblenz DVBl. 1988, 796, 797.

locales apenas entablan relaciones jurídicas directas¹¹⁶. En este sentido, la lealtad federal desplegaría sus efectos tan solo en el contexto de la relación —directa— entre la Federación y los Estados federados; las entidades locales forman parte ciertamente de estos últimos, pero no se incorporarían a la referida relación¹¹⁷. Una segunda línea argumental se basa en que el vínculo de lealtad se proyecta sobre las cuestiones esenciales de la “relación federal” sellada entre *Bund* y *Länder*, sin que sea posible su traslación a las relaciones que se establecen entre la Federación y las entidades locales¹¹⁸. A partir de la combinación de ambas comprensiones, se sostiene, por último, que el ámbito de aplicación de la lealtad federal se limitaría “al más estrecho contexto de las conexiones de tipo federal”, en las que “la condición de sujetos de derecho esencialmente vinculados se limitaría a la Federación y a los Estados federados”¹¹⁹. En apoyo de lo anterior, se subraya la consideración de los municipios como estructuras administrativas descentralizadas y su consiguiente caracterización como una Administración estatal indirecta. También esta última comprensión del problema conduciría a negar la aplicación del principio de lealtad federal a las entidades locales¹²⁰.

Estos razonamientos críticos son, en este sentido, absolutamente convincentes, toda vez que, ciertamente —salvo en unos pocos ámbitos que aquí no interesa considerar—¹²¹, faltan contextos de relación jurídica directa entre el *Bund* y los municipios. En la medida en que el principio de lealtad federal, de acuerdo con la comprensión mayoritaria, posee un carácter accesorio —es decir, no es fuente autónoma de derechos y obligaciones, sino que limita su influencia al contexto de relaciones jurídicas preexistentes—¹²², no es posible referirse a una aplicación *directa* del principio de lealtad federal a las relaciones entre la Federación y las entidades locales. La traslación del recurso argumentativo referente al “carácter federal” de un Estado federal estaría aquí fuera de lugar (y ello con independencia de que el mismo hoy ya no parezca adecuarse a las bases jurídicas de la República Federal)¹²³.

116. Sobre el posicionamiento de los municipios frente a la Federación como “sujetos de derecho mediatizados”, cfr. Berkenhoff, H.A. (1962), “Bund und Gemeinden”, en W. Weber/H.A. Berkenhoff (Hrsg.), *Die Gemeinden im nachbarschaftlichen und im bundesstaatlichen Spannungsfeld*, Göttingen: Schwartz, pág. 31.

117. Bayer (1961: 57).

118. Heberlein (1989: 138).

119. Bauer (1992: 299).

120. Bauer (1992: 300).

121. Cfr. BVerfGE 137, 108, 143 y sigs.

122. Cfr. Vedder (1996: 257); Isensee (2008: § 126 Rn. 166); BVerfGE 13, 54, 75 y sigs.; en un sentido ambivalente, BVerfGE 12, 205, 255.

123. Lerche, P. (1964), “Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip”, *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 21, pág. 88, se posiciona en contra del “regusto nibelungiano propio del menú de las cooperativas germánicas”; Hesse (1984: 123); Frowein

Sin embargo, esto no significa que el principio de lealtad federal carezca de todo significado en relación con las cuestiones que se plantean en el contexto de la actuación transfronteriza de las entidades locales. Antes bien, han de tenerse presentes las particularidades que presentan los municipios en cuanto parte de los *Länder*¹²⁴. Estos son responsables frente al *Bund* del comportamiento de las corporaciones locales incardinadas en su seno. Esta comprensión rige igualmente en el contexto de las actuaciones desarrolladas en ejercicio de la autonomía local¹²⁵. En este sentido, ganan fuerza las tesis favorables a una aplicación indirecta del principio¹²⁶. La lealtad federal puede desempeñar, asimismo, un papel especialmente relevante en la relación Federación-Estados federados en el ámbito de la política exterior¹²⁷. Abstracción hecha de la formulación del artículo 32 I GG, es posible identificar aquí un interés del *Bund* de compleja formulación, pero, al mismo tiempo, plausible, en relación con la garantía de que su política exterior no se vea afectada por la acción exterior de los órganos de los *Länder* –o de las entidades locales—¹²⁸.

El artículo 32 I GG reserva a la Federación tan solo el núcleo interno de la configuración de las relaciones internacionales. En los contextos de actuación que se extiendan más allá, aun pudiendo ser considerados como “relaciones internacionales” en un sentido amplio¹²⁹, el marco constitucional vigente no permite excluir por principio la participación de las entidades locales. Una tal comprensión entraría en contradicción con la autonomía local, consagrada en el artículo 28 II 1 GG. Sin embargo, la proximidad de las concepciones amplia y estricta de las relaciones internacionales favorece la posibilidad de injerencia de las entidades locales en la política exterior, que debe reservarse a la Federación en exclusiva¹³⁰. Esta última constatación justifica una vinculación mediata de los municipios al principio de lealtad federal en el desarrollo de sus actividades internacionales. Desde una perspectiva procedural, de lo anterior resulta la obligación de los Estados federados de supervisar la efectiva observancia de este vínculo por parte de las entidades locales y de activar los mecanismos de control administrativo

(1961: 76), subraya el modo en que las resoluciones del Tribunal Constitucional Federal se distancian de la retórica federal mediante el empleo de las comillas.

124. Sobre esta cuestión, cfr. Beyerlin (1988: 150).

125. Cfr. Meßerschmidt (1990: 438).

126. Meßerschmidt (1990: 440).

127. Meßerschmidt (1990: 432, 436).

128. Meßerschmidt (1990: 454); cfr. asimismo Frowein (1961: 76), con una justificación similar con respecto a las conclusiones relativas a la lealtad federal desde una perspectiva general.

129. En este sentido, Starski, P. (2021), en A. Kämmerer/M. Kotzur (Hrsg.), von Münch/Kunig *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. I, Art. 32 Rn. 51, München: C.H. Beck, 7.^a edición.

130. Meßerschmidt (1990: 452).

disponibles ante eventuales actuaciones locales contrarias al principio de lealtad federal¹³¹.

La extensión material del principio de lealtad federal es igualmente difícil de determinar. El concepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional Federal de una forma eminentemente casuística¹³². La lealtad federal es considerada, en este sentido, como “presupuesto de un federalismo estable”; la misma “va más allá de la mera observancia formal de la distribución de competencias perfilada en la Ley Fundamental”¹³³. Tal y como afirmara el Tribunal Constitucional Federal en la *Fernsehurteil* de 1962, el principio se proyecta en primer término sobre la distribución de competencias, pero también ha de inspirar la forma en que las mismas se ejercen¹³⁴. Esta dimensión “débil” del principio posee aquí una especial significación. Parece ciertamente razonable, en consecuencia, no depositar demasiadas esperanzas en el potencial del principio de lealtad federal¹³⁵. La cuestión central, a los efectos del presente estudio, radica en determinar si la unidad de la política exterior es un auténtico bien jurídico-constitucional¹³⁶. A este respecto, en la doctrina es posible apreciar la existencia de posiciones contrapuestas¹³⁷. En este sentido, se argumenta que no resulta posible identificar en el texto de la Ley Fundamental una tal exigencia y que, de hecho, la yuxtaposición de las competencias del *Bund* y de los *Länder* en el contexto de referencia abonaría la tesis contraria a la deducción de una imposición firme al respecto¹³⁸. En consecuencia, se ha discutido en numerosas ocasiones acerca de la posibilidad de establecer un deber de homogeneidad de las actividades de las entidades locales, si bien el debate se ha visto afectado por la dificultad de determinar, en último término, qué habría de entenderse por “unidad” en el ámbito de la política exterior¹³⁹. Un deber de homogeneidad excesivamente amplio recordaría, de acuerdo con las apreciaciones de Klaus Meßerschmidt, a la Ley alemana de régimen local de 1935, que imponía que la actuación de los municipios fuera “congruente con los objetivos del Gobierno estatal”¹⁴⁰. Por

131. BVerfGE 8, 122, 138.

132. Korieth, S. (1990), *Integration und Bundesstaat – Ein Beitrag zur Staats- und Verfassungslehre Rudolf Smends*, Berlin: Duncker & Humblot, pág. 262.

133. Sommermann, K.-P. (2024), en P.-M. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. II, Art. 20 Rn. 37, München: C.H. Beck, 8.^a edición.

134. BVerfGE 12, 205, 254 y sigs.

135. Grzesick, B. (2022), en Dürig/Herzog/Scholz, *Grundgesetz-Kommentar*, Art. 20 Rn. 144, München: C.H. Beck.

136. Meßerschmidt (1990: 430).

137. Una panorámica de los diversos posicionamientos se encuentra en Menzel (2011: 487, nota al pie 349).

138. Heberlein (1989: 133).

139. Cfr. al respecto Frowein (1961: 78).

140. Meßerschmidt (1990: 449).

su parte, Stefan Oeter ha alertado sobre los riesgos de una completa juridificación de las relaciones entre la Federación y los Estados federados, que tendría como efecto la eliminación de todo margen de actuación política¹⁴¹.

Sin embargo, con diferencias de matiz, también se han formulado propuestas doctrinales favorables a la deducción de una exigencia de unidad de la política exterior a partir del principio de lealtad federal¹⁴². En este sentido, sostiene Wolfgang Graf Vitzthum que no se podría plantear en este ámbito una “prohibición total”, pero sí restringir severamente “las iniciativas de cariz político a los sectores en que no se disponga de competencias de dicha naturaleza”¹⁴³. Del mismo modo, Christian Tomuschat reclama lo siguiente:

“[que] los municipios [...], en el contexto de tales relaciones exteriores, no solo limiten su actuación a la cooperación intermunicipal, sino que también, con base en el principio de lealtad federal, se dejen orientar por el ordenamiento estatal”¹⁴⁴.

Por último, se defiende el establecimiento, en todo caso, de una obligación de recíproca toma en consideración¹⁴⁵. La misma encontraría apoyo normativo en el principio de coherencia del ordenamiento jurídico, entendido este último como manifestación concreta del principio del Estado de derecho¹⁴⁶. De acuerdo con esta comprensión, los ayuntamientos no podrían adoptar una postura de radical oposición a la política exterior de la Federación si dicha situación diera lugar a conflictos jurídicos reales. No obstante, no toda desviación con respecto a los fines materiales de la política exterior daría inmediatamente lugar a una controversia jurídica. La búsqueda del bienestar de la sociedad no puede ser impuesta unilateralmente por el Estado¹⁴⁷. La divergencia puede ser también una expresión de la separación vertical de poderes¹⁴⁸.

141. Oeter (1998: 485).

142. Dauses, M. (1990), “Kommunale Deutschlandpolitik?”, *Neue Juristische Wochenschrift*, págs. 1085 y sigs.

143. Graf Witzthum, W. (1985), “Außenpolitik der Gemeinden?”, en A. Randelzhofer/W. Süß (Hrsg.), *Konsens oder Konflikt? 35 Jahre Grundgesetz. Wissenschaftliches Colloquium an der Freien Universität Berlin*, Berlin: de Gruyter, pág. 81.

144. Tomuschat, C. (1978), “Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen”, *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 36, pág. 25, nota al pie 87.

145. A favor de esta posición intermedia, Hanschel (2012: 78).

146. Cfr. BVerfGE 98, 106, 199; asimismo, Heberlein (1989: 141).

147. Cfr. Bayer (1961: 74 y sigs.); Frowein (1961: 79); Vedder (1996: 263 y sigs.); Uerpmann, R. (1999), *Das öffentliche Interesse – Seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff*, Tübingen: Mohr Siebeck, pág. 30; Kahl (2000: 477 y sigs.).

148. Sobre la autonomía local como expresión del pluralismo, cfr. Voßkuhle, A. (2011), “Hugo Preuss als Vordenker einer Verfassungstheorie des Pluralismus”, *Der Staat*, 50, pág. 267; por su

Esto último es también manifestación de una característica central del derecho a la autonomía local. El mismo comprende el derecho de los municipios a regular, bajo su propia responsabilidad, todos los asuntos de la comunidad local. El elemento de la propia responsabilidad determina la proscripción del control de oportunidad. En este contexto, tan solo es jurídicamente admisible un control de estricta legalidad¹⁴⁹. La correspondencia material con la política exterior estatal será, en muchos casos, tan solo reconducible a un examen de la conveniencia de las correspondientes iniciativas y, en consecuencia, carecerá de toda relevancia al margen de un hipotético –*rectius*: no permitido– control de oportunidad¹⁵⁰. Tampoco parece plausible un enfoque exclusivamente basado en el principio de lealtad federal como vía para declarar, en el contexto del control de legalidad, una vulneración del marco normativo aplicable en el nivel local. Esta comprensión del problema entraría en contradicción con el carácter accesorio de la lealtad federal y desconocería la circunstancia relativa a la ausencia de una relación jurídica inmediata entre la Federación y las entidades locales. De considerarse fiscalizables las “vulneraciones” del principio de lealtad federal en el contexto del control de legalidad, los municipios se enfrentarían a dificultades no menores desde la perspectiva de la previsibilidad de las medidas de control.

En todo caso, el concepto de “lealtad federal” puede ser empleado en el marco del control de legalidad. En este sentido, cabe su consideración al interpretar en el caso específico la noción de “asuntos de la comunidad local”¹⁵¹. Tal y como se ha expuesto, este es un concepto difícil de concretar en la práctica. Así, la lealtad federal puede ser contemplada como un criterio de apoyo para la identificación de los “límites al ejercicio de las competencias”¹⁵², con el fin de reconducir las correspondientes actividades municipales en los supuestos de contravención de la orientación de la política exterior de la Federación.

parte, se muestran críticos con el concepto de “separación vertical de poderes” Lerche (1964: 83); y Uerpman (1999: 202).

149. Kahl (2000: 537).

150. Cfr. en este sentido Heberlein (1989: 135); sobre la diferenciación entre los controles de oportunidad y de legalidad, especialmente en el contexto de la internacionalización, cfr. Kahl, W. (2013), “Rechts- und Sachkontrolle in grenzüberschreitenden Sachverhalten”, en J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. XI, § 253 Rn. 25 y sigs., Heidelberg: C.F. Müller.

151. A favor de la comprensión de la lealtad federal como principio interpretativo, Frowein (1961: 77).

152. Bayer (1961: 62 y sigs.); Vedder (1996: 258 y sigs.); Korioth (1990: 265); Bauer (1992: 355 y sigs.; en este último caso, como manifestación del concepto de abuso de derecho); cfr. asimismo BVerfGE 81, 310, 337.

No obstante, considerado el carácter subsidiario del principio de lealtad federal¹⁵³, la anterior conclusión tan solo será válida allá donde los criterios de regulación de una determinada forma de actuación municipal para la gestión de los asuntos de la comunidad local resulten dudosos. En los casos en que resulte incuestionable la existencia de una conexión con los asuntos de la comunidad local —es decir, aquellos que hunden sus raíces o se encuentran especialmente ligadas a ella—, el enfoque basado en el principio de lealtad federal será tan innecesario como en aquellos otros en que las correspondientes iniciativas de la acción exterior municipal carezcan manifestamente de todo vínculo con las funciones y las competencias locales¹⁵⁴. En todo caso, en modo alguno será posible, a partir de una aplicación indirecta del principio de lealtad federal, dar entrada por la puerta deatrás al control de oportunidad. Al contrario, el principio se encuentra llamado a operar exclusivamente en el marco del control de legalidad, como instrumento auxiliar para la precisión, en supuestos límite, de la extensión de los asuntos de la comunidad local. Es claro que este razonamiento puede dar lugar a incertidumbres interpretativas, que son, no obstante, inevitables. Con todo, parece posible sostener que a favor del Gobierno de la Federación habrá de reconocerse cuando menos la posibilidad de definir, en última instancia, las cuestiones relativas a la política exterior, en cuanto ámbito en el que el mismo asume las principales responsabilidades.

3.2.3. Conclusión parcial sobre la declaración institucional por la paz de la Ciudad Hanseática de Stralsund

Si se proyectan las reflexiones precedentes sobre el caso de la declaración institucional por la paz de la Ciudad Hanseática de Stralsund, se constata, en primer lugar, que no nos encontramos en modo alguno en una problemática zona gris, en la que haya de acudirse al principio de lealtad federal. Es incuestionable que se trata de un posicionamiento local relativo a una cuestión que entra de lleno en el ámbito de las relaciones internacionales, en el que el Gobierno de la Federación dispone de una competencia exclusiva (artículo 32 I GG). Asimismo, falta en este caso una específica vinculación local. Con independencia de su carácter fundado o no, la preocupación por una escalada del conflicto bélico derivado de la invasión rusa de Ucrania,

153. Isensee (2008: § 126 Rn. 166).

154. Cfr. asimismo von Mutius, A. (1983), "Örtliche Aufgabenerfüllung – Traditionelles, funktionales oder neues Selbstverwaltungsverständnis?", en A. von Mutius (Hrsg.), *Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft – Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh*, Heidelberg: C.F. Müller, pág. 262.

más allá de las fronteras de esta última, no afecta tan solo a los habitantes de la Ciudad Hanseática de Stralsund, sino a todos los municipios de la República Federal de Alemania en idéntica medida. De otra parte, la tradición pacifista de la ciudad no puede justificar extralimitaciones competenciales. En consecuencia, solo cabe mostrar adhesión a la interpretación asumida por el Ministerio del Interior de Mecklemburgo-Pomerania Occidental en el ejercicio del control de legalidad con respecto a la resolución controvertida.

4. Conclusión y perspectivas de futuro: ¿hacia la superación de la jurisprudencia de los tribunales superiores relativa a la acción exterior de las entidades locales?

La exposición precedente buscaba ofrecer una panorámica completa y ordenada de la situación jurídica actual. El marco constitucional no proporciona a las corporaciones locales un margen de actuación ilimitado en la esfera internacional, pero tampoco les impone requisitos de homogeneidad con respecto a la política exterior de la Federación de los que resulte una obstaculización de sus posibilidades de actuación externa. En este sentido, el aspecto decisivo viene representado por la posibilidad de establecer una conexión sólida entre los asuntos de la comunidad local y las correspondientes cuestiones de alcance transfronterizo.

Al mismo tiempo, lo borroso de los criterios referidos trae consigo la subsistencia de un considerable grado de incertidumbre. A este respecto, la jurisprudencia de los tribunales superiores no da respuesta a todas las cuestiones que se plantean. Esto puede ser consecuencia del tiempo transcurrido, toda vez que las resoluciones judiciales se dictaron ya al comienzo de la actual etapa constitucional —la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre los referendos municipales data de 1958—, ya —en el caso de las resoluciones del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo— en la fase de transición entre la Guerra Fría y el inicio, en la década de los noventa, de la nueva era de la globalización, cuya consolidación en aquel momento se presentaba como inevitable. Así las cosas, ¿puede considerarse hoy superada la doctrina jurisprudencial de referencia y, con ella, el marco jurídico tal y como ha sido expuesto, a la vista del radical cambio de contexto habido desde una perspectiva política, legal y social?

Este planteamiento se conecta necesariamente con cuestiones generales de índole metodológica y teórica¹⁵⁵. Del mismo modo que la dogmática

155. En general, sobre la contextualización histórica en el Derecho Constitucional, cfr. Wahl, R. (2003), *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

jurídico-constitucional no puede desarrollarse prescindiendo de su contextualización temporal, la investigación histórica no es tampoco un fin en sí misma. Los cambios en las circunstancias políticas y sociales no dan carta blanca a nuevas valoraciones de situaciones jurídicas identificables claramente por sí mismas. No obstante, las resoluciones judiciales pueden, en un sentido figurado, pasar de moda. El transcurso del tiempo puede hacer que determinadas construcciones dogmáticas resulten hoy –o, cuando menos, parezcan— un tanto simples. Su significado, además, puede variar como consecuencia de los desarrollos habidos en el contexto jurídico-constitucional. Determinadas declaraciones, inicialmente poco incisivas, pueden, incluso, llegar a resultar irritantes en términos tanto metodológicos como teóricos.

Las sentencias del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo del año 1990 dieron muy pronto lugar a críticas desde muy diversos puntos de vista. Así, mientras que Wolfgang Graf Vitzthum consideró que estas resoluciones sancionaban “un retroceso de la institución estatal” de “signo anticentralista”, del que resultaría, en último término, un emborronamiento del concepto “asuntos de la comunidad local”¹⁵⁶, Jörg Menzel vio en las mismas una estrategia cuestionable de limitación competencial de la actuación política de las entidades locales¹⁵⁷.

La permanencia de la doctrina afirmada en estas sentencias se comprende al considerar el contexto en que las mismas fueron dictadas. Las controversias subyacentes se plantearon durante la Guerra Fría, en un momento de máxima polarización de la acción exterior municipal, provocada por el conflicto Este-Oeste. Las actividades internacionales de las entidades locales reclamaban implícitamente el derecho a desarrollar una política exterior paralela, opuesta a la impulsada por el Gobierno de la Federación¹⁵⁸. Esta conclusión se impone con claridad, de acuerdo con la visión de Graf Vitzthum:

“En la medida en que los municipios toman postura con respecto a cuestiones internacionales controvertidas, el propósito de algunos representantes locales trasciende la esfera municipal, alcanzando al ámbito de la alta política, de la política de la Federación. A diferencia de los acuerdos de colaboración ‘clásicos’, celebrados en el ámbito comunitario europeo,

págs. 411 y sigs.; Wahl, R. (2013), “Entwicklungspfade im Recht”, *Juristenzeitung*, 68, págs. 373 y sigs.; Lepsius, O. (2019), “Über die Notwendigkeit der Historisierung und Kontextualisierung für die Verfassungsdogmatik”, en F. Meinel (Hrsg.), *Verfassungsgerichtbarkeit in der Bonner Republik*, Tübingen: Mohr Siebeck, págs. 135 y sigs.

156. Graf Vitzthum (1985: 87).

157. Menzel (2011: 486).

158. Se muestran críticos al respecto Blumenwitz (1980: 198); Heberlein (1989: 1 y sigs.).

inobjetados a lo largo y ancho del país e incluso saludados con favor por parte de los órganos de la Federación, las referidas tomas de partido van más allá de lo políticamente pertinente. Las agrupaciones políticas que se sitúan detrás de estas desmesuradas iniciativas buscan pronunciarse con respecto a asuntos sobre los que, por razón de lo conflictivo de su enfoque y de sus implicaciones supralocales, carecen de competencias, tales como la lucha contra la consolidación de la OTAN, efectuando un auténtico ‘desvío a través de los pueblos’ e incluso provocando graves injerencias de los municipios en la esfera de la Federación”¹⁵⁹.

El análisis resulta convincente si se contempla desde una perspectiva histórica. También el fenómeno de los “hermanamientos entre ciudades alemanas”, anterior a la reunificación del país, fue políticamente muy controvertido y atravesó coyunturas muy diversas¹⁶⁰. En una primera fase, recién afirmada la “doctrina Hallstein” –momento en el que se había planteado incluso la posibilidad de cancelar la colaboración con las ciudades francesas que habían mantenido contactos con la República Democrática de Alemania—¹⁶¹, la celebración de acuerdos de hermanamiento con ciudades de la Alemania oriental era vista, en líneas generales, con buenos ojos. Esta situación se mantuvo hasta 1987, momento en que el lado Este manifestó su interés al respecto¹⁶². Esta –breve– fase de celebración de hermanamientos entre ciudades alemanas pertenecientes a dos Estados diferentes, que no se consideraban “extranjeros entre sí”¹⁶³, se caracterizó por la circunstancia de que, en el ámbito de la República Democrática de Alemania, la decisión relativa al establecimiento de la cooperación no se consideraba una cuestión propia del ámbito local. Antes al contrario: se exigía una autorización del Comité Central del Partido Socialista Unificado de Alemania y, en algunos casos, se “asignó” a la correspondiente ciudad de la República Federal un socio diferente del inicialmente previsto¹⁶⁴. En términos generales, puede considerarse que la doctrina aplicada por el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo no proporcionaba criterios satisfactorios para hacer frente al complejo reto de fijar la línea divisoria entre una acción exterior local jurídicamente admisible y una interferencia en la política exterior del Gobierno de la Federación¹⁶⁵.

159. Graf Vitzthum (1985: 77).

160. Al respecto, *in extenso*, Schnakenberg (1990: 39 y sigs.).

161. Schnakenberg (1990: 39 y sigs.).

162. Schnakenberg (1990: 39 y sigs.).

163. Cfr. BVerfGE 36, 1, 17.

164. Schnakenberg (1990: 63).

165. Gern, A. (1991), “Zu den Grenzen der kommunalen Verbandskompetenz”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, pág. 1148; Heberlein, H. (1992), “Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur kommunalen Außenpolitik”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, pág. 545.

La extensión del derecho a la autonomía local representa siempre un foco de tensiones entre diversos puntos de vista en conflicto. Por una parte, un elemento esencial de la autonomía local es el principio de la competencia universal (principio de “universalidad”), de conformidad con el cual los municipios pueden asumir la realización de cualesquiera funciones públicas, siempre que las mismas no estén atribuidas a otros niveles territoriales de poder¹⁶⁶. Esta última limitación halla expresión en la formulación “dentro del marco de las leyes”¹⁶⁷. Asimismo, se exige que las nuevas funciones asumidas presenten una vinculación con los asuntos de la comunidad local. De otra parte, debe considerarse, de acuerdo con la comprensión mayoritaria, que a los municipios no les corresponde un “mandato político general”¹⁶⁸.

El aspecto que hoy en día resulta menos convincente de la doctrina del Tribunal Federal Contencioso-Administrativo es el relativo a la gradación de la naturaleza política de las correspondientes actuaciones, cuestión que en el contexto actual es extraordinariamente más compleja que en el momento en que se dictaron las resoluciones de referencia. El Tribunal no reconoció tal carácter a la decisión de la ciudad de Fürth de participar en una alianza internacional a favor del desarme nuclear, sobre la base de que dicha participación se alinearía con los postulados constitucionales y de que al objetivo político perseguido no cabría oponer razón válida alguna. En el marco del debate actual sobre la intervención militar rusa en Ucrania comprobamos hoy cómo un concepto en principio carente de connotaciones negativas, como es el de “paz”, da lugar a importantes controversias políticas. La exigencia de paz, tal y como formulada también por los representantes de la Ciudad Hanseática de Stralsund, se presenta, vista desde otra perspectiva, como una propuesta de claudicación ante Rusia y de sacrificio de la integridad territorial y de la soberanía de Ucrania.

Este es tan solo un ejemplo ilustrativo de la imposibilidad de establecer límites rígidos a la politización de la acción exterior de las entidades locales con apoyo en las categorías jurídico-constitucionales. En el caso de la Ciudad Hanseática de Stralsund, el carácter político de la resolución no era, sin embargo, un aspecto decisivo. La injerencia en la política exterior y de defensa, ámbitos reservados a la Federación en exclusiva, resultaba demasiado evidente, por lo que no era en modo alguno plausible situar aquella en los asuntos de la comunidad local. La declaración de la invalidez del acuerdo municipal por motivos competenciales era, en consecuencia, una conclusión obligada a partir de su fiscalización en términos de estricta legalidad.

166. Dreier (2015: Art. 28 Rn. 101).

167. Lange (2019: Kap. 1 Rn. 79 y sigs.).

168. Ernst (2021: Art. 28 Rn. 105).

CAPÍTULO X

La acción exterior de las entidades regionales y locales francesas¹

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.

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 1958², y que se permite que las entidades locales se administren libremente, de acuerdo con el artículo 72 del mismo texto³. 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).

que, desde el punto de vista de las entidades locales⁴, 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 metrópolis⁵ (2014) y para la nueva organización territorial de la República⁶ (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.

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 Exteriores⁸. 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/>.

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.

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 elegidas¹⁰. 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 financiero¹¹.

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 2015¹² 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*, Dailly, 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.

manteniéndola tan solo con respecto a los municipios¹³. De resultas de ello, la Ley específica 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 internacionales¹⁴. 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 1982¹⁵ 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 ejerce 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 prefecto¹⁶, que es el representante del Estado en los territorios, y que debe remitir al juez los actos que la ley identifica como más relevantes¹⁷, 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.

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 públicos¹⁸, 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 ejercitarse sobre ellas su potestad disciplinaria mediante la imposición de sanciones, su suspensión o su cese, así como aprobar, anular o sustituir sus decisiones.

la de la descentralización¹⁹. El segundo motivo es que a favor de los representantes locales electos debe reconocerse la posibilidad de establecer relaciones directas con un representante del Estado (prefecto departamental, prefecto regional), sin necesidad de dirigirse sistemáticamente al Gobierno²⁰. 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 establecido 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.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). 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.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, p. 777). Cfr. también el Decreto n.º 2015-510, de 7 de mayo de 2015, sobre la “Carta de la desconcentración”; OJFR n.º 107, de 8 de mayo de 2015, texto n.º 23.

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-

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

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 atienden 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 1983²¹, 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 1982²². 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 procedural —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.

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 constituye²³; 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 económica²⁵ o en el ámbito policial, que pueden verse afectados por la descentralización²⁶. 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'intérêt 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.

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 1963²⁷, 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 transfronterizas²⁸. 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 Mauroy²⁹, 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.

“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 Ministerio 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 atienden 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 1992³⁰, posteriormente codificada³¹, 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 2005³², 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.

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 2014³⁴ 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 territorial³⁵.

33. 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.

34. 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.

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.º 2000-1207, de 13 de diciembre de 2000; OJFR n.º 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.º 2016-1657, de 5 de diciembre de 2016.

La versión codificada de la Ley de orientación y de programación de 7 de julio de 2014³⁶ 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 2016³⁷ 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.

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 2018⁴⁰) 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_diplomatique_et_territoires_cle01a131.pdf.

tuciones 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 1992⁴², posteriormente incorporada al Código⁴³ 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 2014⁴⁵, 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 integran⁴⁶. 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

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 2015⁴⁷. 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.

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 francesa⁴⁸. 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 naturaleza⁵⁰, 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 internacional⁵¹. 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 local⁵³. Por otro lado, desde la adopción de la Ley de 4 de febrero de 1995⁵⁴, se prohíbe la celebración de convenios por parte de las entidades locales con Estados extranjeros⁵⁵. No obstante, hoy existen excepciones a este principio. La Ley de 13 de diciembre de 2000⁵⁶ 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.º 05VE00412.

51. Decisión del *Conseil d'État* de 23 de octubre de 1989, *Commune de Pierrefitte sur Seine*, recurso n.º 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.º 368342, Lebon p. 286.

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

55. Artículo L. 1115-5 del Código.

56. 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, p. 19760.

agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) o las agrupaciones euroregionales 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 inicio⁵⁷. 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 Constitución⁵⁸. 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 Código⁵⁹. 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 transmisible⁶⁰. 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'Etat* 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.

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 recurso⁶¹. 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.

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 independiente⁶². 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 jurisdicciones⁶³. 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.

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,

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.

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 nacionales⁶⁷. 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 francesas⁶⁸.

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”.

Estado, en particular en relación con actuaciones que no pueden desarrollar por sí solas⁶⁹.

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 “*Délégué pour 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 comparación de medios con las entidades con las que se coopera.

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 Desarrollo⁷⁰, así como con financiación específica para la acción exterior de los territorios de ultramar⁷¹.

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 públicos⁷². 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 Lascombes, Patrick Le Galès, “Conclusion: De l’innovation instrumentale à la recomposition de l’État”, en Pierre Lascombes, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005.

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 cooperación⁷⁴. 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 Kamiemiecki, “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 regional⁷⁷. 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 establecer 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.

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 humanitarias⁷⁸. 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".

(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 establecer 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 legales⁷⁹: 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 intervenientes; 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.

en los tratados de Karlsruhe y de Bruselas, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), creada por el derecho de la Unión Europea⁸⁰, o la Agrupación Euroregional de Cooperación (AEC), constituida en el marco del Consejo de Europa⁸¹. 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.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 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.º 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 Euroregionales de Cooperación (AEC), de 16 de noviembre de 2009, ETS n.º 206.

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 metrópolis⁸², 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.

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

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 aquellas⁸³.

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, mondialisation, 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 (nº 70), p. 101.

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

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 inglés⁸⁶ (*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 Eurooptimist*), 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*).

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 espontáneas 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

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-

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 2000⁸⁸, cuyas líneas maestras asumiría la posterior Ley de 5 de diciembre de 2016⁸⁹, 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.

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 frontera⁹⁰. 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 intervenientes, 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, eурорегional 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.

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 2019⁹¹. 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 2022⁹², 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.

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 euroregional 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-19⁹³. 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 intervenientes 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.

CAPÍTULO XI

La capacidad de actuación “internacional” de los municipios italianos en la era del *glocalismo*¹

Marzia De Donno

Profesora titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Ferrara

SUMARIO. 1. Introducción. Los efectos del *glocalismo* y las contundentes armas de las ciudades. 2. La capacidad de actuación de las regiones y de los municipios italianos en la esfera internacional: una reconstrucción. 2.1. La progresiva afirmación de la capacidad de actuación externa de las regiones (y de los municipios) en el marco de las reformas relativas a la descentralización administrativa... 2.2. ... y en la reforma de 2001 del Título V de la Parte II de la Constitución. 2.3. Las actividades de mero relieve *internacional* de los municipios en la denominada Ley “La Loggia” y la proyección internacional de las ciudades metropolitanas tras la conocida como Ley “Delrio”. 3. La construcción de la “Europa de las Regiones” y la participación de los municipios italianos en las políticas europeas. 3.1. La participación indirecta de los municipios en la formación del derecho europeo. 4. Reflexiones conclusivas. 5. Bibliografía.

1. Introducción. Los efectos del *glocalismo* y las contundentes armas de las ciudades

Como ha podido afirmarse, en el “siglo de las ciudades”, estas últimas habrían de convertirse en el “nuevo centro del poder, sustitutivo del Estado”,

1. Traducción del original italiano (“La capacità giuridica internazionale dei comuni italiani ai tempi del *glocalismo*”) a cargo de Gustavo Manuel Díaz González.

"lugar privilegiado [y] principal contexto para la elaboración, la proyección y la experimentación de las políticas contemporáneas"².

Asimismo, se ha señalado que, "no encontrándose ya exclusivamente vinculados al Estado", el ordenamiento jurídico y la producción normativa adoptarían "un enfoque *glocal*, global y local a un tiempo"³, y, simultáneamente, el propio derecho prestaría de forma cada vez más intensa una atención antes insólita a la dimensión social de los territorios, que alcanzaría a las condiciones de las personas que los habitan⁴.

Estas afirmaciones, en parte tributarias de las teorías relativas al derecho de y a la ciudad y, más recientemente, referentes a las denominadas *human rights cities* y a la *spatial justice*⁵, se encuentran estrechamente ligadas a los efectos producidos por la globalización⁶ y por el propio proceso de integración europea, que, como es sabido, comportan, de una parte, una erosión de la soberanía de los Estados, al tiempo que impulsan, de otra, un redescubrimiento de la ciudad y, más en general, de la dimensión local.

A la vista del abrumador impacto de la globalización, el redimensionamiento de la soberanía estatal agravaría la crisis del Estado constitucional, lo que acentuaría asimismo el declive del propio Estado social y ahondaría en el retroceso de las Administraciones estatales también en lo que respecta a su papel de garantes de los derechos fundamentales.

En este sentido, considerados algunos rasgos comunes a las democracias modernas, en las que los derechos –en particular, los derechos civiles y sociales– tienden a configurarse como libertades negativas, oponibles a las libertades económicas –que, territorialmente localizadas, se ejercen en un mercado cada vez más globalizado–, se cuestionaría, por una parte, el papel asumido (y por asumir) por las organizaciones internacionales y europeas, así como, por otra, el que correspondería a los propios Gobiernos locales⁷.

2. Giolo (2021: 49).

3. Sandulli (2018: 203).

4. Auby (2024).

5. En Italia, en la doctrina posterior a la primera edición de la obra de Auby (2013), cfr., entre otros: Cortese (2016); Ciglioni (2018); Cavallo Perin (2019); Tieghi (2019); Saitta (2020); Pizzolato (2022); Auby y De Donno (2023); De Donno (2024).

6. Sobre los que resulta obligada la remisión a las fundamentales aportaciones de Baumann (2005) y Sassen (2008).

7. De acuerdo con la caracterización constitucional (art. 2) de la República, que ha de reconducirse a la noción de Estado-Comunidad y que comprende, en realidad, no solo las entidades territoriales, sino también las entidades instrumentales, la sociedad civil y las personas jurídico-privadas. Sobre estas cuestiones, cfr. Caretti y Tarli Barbieri (2022).

En el debate doctrinal italiano ha surgido, a partir del referido redescubrimiento de la ciudad y de la dimensión local de las relaciones jurídicas, una nueva tendencia dogmática, orientada hacia la “territorialización” de los propios derechos fundamentales: configurados históricamente, con base en un enfoque estatocéntrico, como institutos jurídicos estatales, en el momento actual ya no podrían ser tan solo considerados como posiciones jurídicas subjetivas reconocidas a favor de los individuos en cuanto ciudadanos del ordenamiento estatal de referencia, sino, ante todo, por razón de su condición de habitantes de la ciudad, en la que los mismos, desvinculados del propio concepto de *ciudadanía*, ejercitan sus prerrogativas y derechos.

Asimismo, si se desciende al análisis de la realidad de estos fenómenos, se advierte que las ciudades ya no limitan su actuación a la tutela de intereses públicos típicamente municipales (o, todo lo más, supramunicipales), sino que aquella alcanza también a la gestión, junto al Estado y a las regiones, de otros tantos asuntos e intereses con origen e impacto a escala europea e incluso global⁸.

Estas transformaciones se evidencian especialmente en la actual fase de *policrisis*: desde la crisis económica, militar y energética, pasando por la ambiental, climática y demográfica, todas ellas ponen de manifiesto en qué medida los desafíos globales hacen indispensable una acción pública de protección de los individuos ya en los territorios, ejercida, en primer término, por parte de las propias Administraciones locales.

Sin embargo, debe también señalarse que este redescubrimiento del papel de las ciudades no ha venido acompañado —al menos, en Italia— de un pleno reconocimiento de los Gobiernos locales por parte de los poderes centrales, no ya en la esfera interna —a través de una ampliación de sus competencias y de un aumento de su financiación—, sino también en la esfera externa, con el impulso de su proyección europea e internacional, mediante la promoción de un diálogo directo con las instituciones supranacionales.

Asistimos, de esta forma, a una fricción subyacente, coetánea a la progresiva adopción, precisamente en los niveles internacional y europeo, de una serie de cartas, programas, documentos e incluso políticas públicas específicamente orientadas al crecimiento y al desarrollo de los territorios, así

8. Piénsese, a modo de ejemplo, en el impacto de las políticas internacionales y europeas en materia de transición ecológica y de adaptación al cambio climático sobre el gobierno del territorio municipal, o en los efectos que el fenómeno del *overtourism*, de alcance global, está produciendo sobre el acceso al mercado de la vivienda y sobre las políticas conexas de competencia local. En la doctrina, cfr. Font i Llovet (2019); Giglioni (2020); Giani (2021).

como, sobre todo en el contexto europeo, dirigidas a reforzar la cooperación transfronteriza y la interlocución con los aparatos burocráticos y políticos de la Unión, frente a las que, no obstante, se oponen resistencias nacionales, basadas en una visión centralista y (también) regional⁹.

Así, los Gobiernos locales continúan careciendo de la capacidad para influir directamente –en el plano jurídico, y no solo en el político– en las decisiones que, tomadas en otros contextos, poseen implicaciones específicas y consecuencias inmediatas sobre su propia esfera de poder y sobre las iniciativas institucionales, económicas y sociales que se desarrollan dentro de sus territorios.

En un contexto como el descrito, el propósito de la presente contribución es el de identificar, en el marco del ordenamiento jurídico italiano, los instrumentos de los que disponen los poderes locales para desarrollar actuaciones más allá de las fronteras nacionales, a través del diálogo directo no solo con sus homólogos extranjeros o con otros Estados, sino también con las instituciones supranacionales de referencia.

El alcance global y europeo de los fenómenos referidos nos obliga a poner el foco, en primer lugar, sobre la proyección –netamente jurídica– de las regiones y de las entidades locales en la esfera internacional (2; 2.1; 2.2; 2.3), así como sobre su involucración en el circuito institucional europeo (3; 3.1). El análisis se centrará en los instrumentos que proporciona el derecho nacional, si bien habrán de considerarse igualmente iniciativas recientes, tales como el Acuerdo de París relativo al cambio climático, el *Green Deal* y el *Next Generation EU*, lo que se hará con el objeto de demostrar, precisamente, la contundencia de las armas de las ciudades en la era del *glocalismo* (4).

2. La capacidad de actuación de las regiones y de los municipios italianos en la esfera internacional: una reconstrucción

La comprensión tradicional del derecho internacional, según la cual corresponde al Estado la gestión de la política exterior y de las relaciones internacionales con carácter exclusivo, mientras que las entidades infraestatales carecerían de una personalidad jurídica plena y autónoma más allá de las fronteras nacionales, encuentra un firme anclaje en el derecho público y en la organización multinivel de la República italiana¹⁰. Tal consideración, razón principal de la li-

9. En relación con estos aspectos, permítasenos la remisión a De Donno (2021) y a la bibliografía allí citada.

10. Una de las principales manifestaciones de este principio en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana se encuentra en la Sentencia núm. 170/1975, en la que hubo de resolverse sobre la validez de un acuerdo de amistad y colaboración entre la Región de Umbría y

mitada visibilidad de los municipios y de las principales ciudades italianas en el circuito exterior, ha sido, no obstante, progresivamente revisada a partir de una serie de reformas normativas, de las que se dará breve cuenta en el presente apartado, a través de las cuales la capacidad de actuación de los Gobiernos territoriales en la esfera internacional ha sido abordada, bien es cierto, con casi exclusiva referencia a la posición y a las competencias de las regiones¹¹.

Precisamente el papel de estas últimas ha experimentado a lo largo del tiempo una importante evolución, paralela al proceso de descentralización de las funciones administrativas desarrollado entre los años setenta y noventa del pasado siglo y al refuerzo del modelo regional de Estado a partir de la reforma del Título V, Parte II, de la Constitución, por virtud de la Ley constitucional de 18 de octubre de 2001, núm. 3.

Sin embargo, han permanecido invariados y, en líneas generales, marginados tanto el régimen jurídico como el papel reconocido a los entes locales, de los que con frecuencia se ocupan sus propias asociaciones representativas (la Asociación Nacional de Municipios Italianos, ANCI; la Unión de Provincias Italianas, UPI; y la Unión Nacional de Municipios, Comunidades y Entidades Montanas, UNCEM) en ejercicio de su actividad de *lobbying*¹² y en el marco del diálogo político-institucional entablado en el seno de la Conferencia Estado-Ciudades y Gobiernos locales y en la Conferencia Unificada, principales sedes de las relaciones que entablan las instancias territoriales con el Estado y las regiones¹³.

el distrito de Potsdam de la República Democrática de Alemania. La Corte rechazó el recurso sobre la base de que el acuerdo no se había celebrado aún, pero en su fundamentación jurídica hizo suya la reivindicación estatal, con apoyo en sus propios precedentes jurisprudenciales, de acuerdo con los cuales "en la base del ordenamiento regional se sitúan intereses localizados regionalmente, de forma que las correspondientes competencias se orientan a la tutela de intereses territorialmente circunscritos y en ningún caso nacionales (entre los últimos pronunciamientos, las sentencias núms. 138 y 142 de 1972)". Y precisamente "esta jurisprudencia sitúa extramuros de las atribuciones regionales los posicionamientos de política exterior y la celebración de acuerdos con entidades de otros ordenamientos, labores que en nuestro sistema constitucional corresponden en exclusiva a los órganos del Estado soberano (sentencias núm. 21 de 1968; núm. 32 de 1960)". La resolución fue objeto de un importante comentario crítico de Bartole (1975).

11. Para una completa reconstrucción, junto a la doctrina que se citará *infra*, cfr. Spataro (2007: 91).

12. En relación con la misma, cfr. Medda (2018).

13. Regulada por Decreto Legislativo de 28 de agosto de 1997, núm. 281, la Conferencia Estado-Ciudades y Gobiernos Locales está presidida por el Presidente del Consejo de Ministros (o por el Ministro del Interior y por el Ministro de Asuntos Regionales y Territoriales). Son asimismo miembros los ministros de Economía y Finanzas, de Infraestructuras y de Sanidad, los presidentes de ANCI, UPI y UNCEM, así como, por designación de estas últimas, seis presidentes provinciales y catorce alcaldes, de los cuales cinco han de provenir de áreas metropolitanas. La Conferencia Unificada, a su vez, se encuentra constituida por la Conferencia

2.1. La progresiva afirmación de la capacidad de actuación externa de las regiones (y de los municipios) en el marco de las reformas relativas a la descentralización administrativa...

Tras la constitución de las regiones en los años setenta del siglo pasado, las relaciones entre el policentrismo institucional italiano y el derecho internacional han sido objeto, a lo largo del tiempo, de diversas regulaciones.

En ausencia de una disposición constitucional de referencia en la formulación inicial de la Carta Fundamental italiana, la primera intervención digna de consideración viene representada por el Decreto del Presidente de la República de 24 de julio de 1977, núm. 616, conocido por haber articulado el segundo proceso de descentralización de determinadas funciones administrativas estatales en las entonces recién instituidas regiones.

En los años precedentes, la praxis política ya había evidenciado el ejercicio extraterritorial de las propias competencias por parte de los entes regionales (primero, las regiones dotadas de un estatuto especial; más adelante, también las regiones con estatuto ordinario), y la propia Corte Constitucional fue interpelada en varias ocasiones con el objeto de resolver los correspondientes conflictos de atribuciones planteados sobre la base de sendos recursos estatales.

Por otra parte, a lo largo del mismo período se adoptaron los decretos delegados de 1972, que, al acordar la primera transferencia de competencias a las nuevas regiones ordinarias, reservaron al aparato administrativo estatal la puesta en marcha de toda actividad regional dotada de relevancia internacional desarrollada en ejercicio de funciones transferidas.

Por consiguiente, no fue sino hasta la adopción del Decreto del Presidente de la República núm. 616/1977 cuando, con base en la consideración de que las regiones podrían desarrollar actuaciones de diverso tipo en el exterior, en ningún caso equiparables a la celebración de acuerdos y tratados internacionales ni hábiles para condicionar la política exterior del Estado¹⁴, se estableció la regulación aplicable a las denominadas *actividades promocionales en el exterior* (art. 4).

La norma disciplinaba estas actividades sobre la base de una aproximación, en todo caso, negativa, al disponer que "las regiones no podrán

permanente de relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas y por la Conferencia Estado-Ciudades y Gobiernos locales. Sobre el sistema de Conferencias, en general, cfr. Tubertini (2021).

14. Biagioni (2020: 105).

desarrollar actividades promocionales en el exterior relativas a materias de su competencia *si no disponen de previa autorización del Gobierno y con observancia de las directrices y de las disposiciones de coordinación*" adoptadas en el nivel estatal.

No sería, sin embargo, hasta diez años después cuando la Corte Constitucional dotaría efectivamente de contenido a esta tipología de actividades¹⁵ con la fundamental Sentencia núm. 179/1987, en la que se establecerían los criterios de diferenciación de estas últimas frente a las denominadas *actividades de mero relieve internacional*¹⁶.

Ambas categorías de actuaciones, de acuerdo con la sucesiva jurisprudencia constitucional en la materia y, asimismo, de conformidad con lo establecido en el nuevo Reglamento de dirección y coordinación de la actividad exterior de las regiones y de las provincias autónomas —Decreto del Presidente de la República de 31 de marzo de 1994—, permanecerían, en todo caso, subordinadas al control y al aval del Gobierno.

Más concretamente, el Decreto de 31 de marzo de 1994, que derogaba el anterior Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 11 de marzo de 1980, definía las actividades promocionales en el exterior como aquellas

15. La Ley de 19 de noviembre de 1984, núm. 948, adoptada para la ratificación del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, identificaba con carácter expreso a las regiones entre las entidades competentes para la celebración de las categorías de acuerdos previstos en el propio convenio. El art. 3 de la Ley 948/1984 se refería, precisamente, a las "actividades promocionales", estableciendo que las mismas podrían ser llevadas a cabo por las propias regiones solamente previa celebración de los correspondientes acuerdos entre el Estado italiano y los Estados limítrofes. El art. 6 del mismo texto legal se remitía, por su parte, al ordenamiento interno para la determinación de las formas de control estatal a las que habrían de sujetarse los acuerdos y convenios regionales.

16. A propósito de las actividades promocionales en el exterior, que comportan la celebración de acuerdos internacionales en sentido estricto, la Corte precisó que se trata de "cualesquiera actuaciones ligadas por un riguroso nexo instrumental con las materias de competencia regional, es decir, cualquier tipo de actuación orientada, en los referidos ámbitos, al desarrollo económico, social y cultural en el territorio del ente territorial". A este respecto, precisamente "el ámbito así delimitado de la potestad regional, la sujeción a la autorización previa por parte del Gobierno y la obligada observancia de las directrices y de las disposiciones de coordinación adoptadas por los órganos centrales [garantizarían] la imprescindible adhesión de las actuaciones 'promocionales' a la política exterior del Estado". Por su parte, las actividades de mero relieve internacional se definirían como "actividades de contenido diverso, desarrolladas por las regiones junto a otros organismos extranjeros (por regla general, homólogos) ya con finalidades de estudio o de información (en materias técnicas), ya orientadas a favorecer el progreso cultural o económico en el ámbito local, ya, en fin, dirigidas a la armonización unilateral de las respectivas conductas". Estas últimas, en todo caso, no se encontraban "conectadas con situaciones relativas a la totalidad del territorio nacional y, por este motivo, [podían ser] desarrolladas a iniciativa de las entidades territoriales".

"que se desarrollan en el exterior por parte de las regiones y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano en los ámbitos de sus competencias propias y delegadas, y que se orientan a favorecer su desarrollo económico, social y cultural". Por su parte, por actividades de mero relieve internacional habían de entenderse todas "aquellas [acciones] desarrolladas por las regiones y las provincias autónomas frente a entes extranjeros, por regla general homólogos, relativas a: a) las actividades de estudio e información sobre problemas diversos; el intercambio de informaciones sobre las propias experiencias y disciplinas normativas y administrativas; la participación en conferencias, mesas redondas y seminarios; las visitas de cortesía en el área europea; las relaciones derivadas de acuerdos o fórmulas asociativas en el ámbito de la cooperación interregional transfronteriza; b) las visitas de cortesía fuera del área europea, los hermanamientos, las declaraciones de principios destinadas a la realización de formas de consulta y de colaboración a desarrollar mediante el ejercicio unilateral de las competencias propias; la formulación de propuestas relativas a problemas de interés común y los contactos con las comunidades regionales en el extranjero orientados a la información mutua sobre la normativa de las respectivas regiones y de la conservación del propio patrimonio cultural".

En coherencia con el carácter indivisible de la subjetividad internacional del Estado, y con el fin de asegurar la unidad de la política exterior nacional, las actividades de la primera categoría se sujetaban a la obtención de una previa autorización del Gobierno; las segundas, en cambio, se condicionaban a una obligación de comunicación al Ejecutivo y a la obtención del asentimiento, incluso implícito, de este último.

Fue, además, el propio decreto de 1994 el primer texto normativo en contemplar, en su art. 7, apdo. 4, la posibilidad de que ambas categorías de actividades fueran realizadas también por parte de las "entidades infrarregionales", si bien para el ejercicio de las potestades delegadas por las regiones¹⁷.

La tercera fase de la descentralización administrativa, operada en Italia a través de las reformas impulsadas por Bassanini en los años 1997-1999, contribuyó a una sucesiva profundización en el reconocimiento de la capacidad de actuación externa de las regiones y de las propias entidades locales. Como en su momento señaló la doctrina, ya la misma Ley de 15 de marzo de 1997, núm. 59, en la medida en que confería a las regiones, pro-

17. El tenor literal de la norma era el siguiente: "Las disposiciones del presente decreto se refieren igualmente a las actividades de las entidades infrarregionales desarrolladas en el ejercicio de las potestades delegadas a su favor por parte de las regiones y de las provincias autónomas, en las materias referidas en el mismo decreto".

vincias y municipios todas las funciones administrativas no expresamente reservadas al Estado por virtud de ley, comportaba la ampliación extraterritorial y la proyección internacional de las funciones de competencia de las entidades infraestatales. La derogación del art. 4 del Decreto del Presidente de la República núm. 616/1977, así como el art. 3 de la Ley núm. 59/1997, que reservaba al Estado exclusivamente “la actividad promocional en el exterior de relieve estatal”, tenían por efecto el reconocimiento, siquiera implícito, del poder regional de desplegar en el extranjero todas aquellas actividades promocionales —vinculadas con funciones propias o transferidas— que no poseyeran un alcance nacional¹⁸.

Cabía concluir, por este motivo, que no solo con respecto a las actividades promocionales, sino, por razón de su más limitado impacto, también para las actividades de mero relieve internacional, se habría producido una retracción del control a cargo del Estado.

La intervención legislativa referida dio lugar, sin embargo, a importantes dudas y dificultades interpretativas, toda vez que la Ley se había abstenido de reformar con carácter expreso el Decreto del Presidente de la República de 1994.

El problema fue abordado, si bien con una importante oposición doctrinal, por la Corte Constitucional en su Sentencia núm. 13 de 2003, fecha en la que —nótese— ya se había aprobado la reforma constitucional de 2001. El Juez de las leyes resolvió la cuestión a favor del Estado, cuyos razonamientos se estimaron fundados, evidentemente, no por aplicación del derogado art. 4 del Decreto del Presidente de la República núm. 616/1977, sino sobre la base del principio de colaboración leal entre Estado y regiones, a partir del cual, de conformidad con cuanto había venido afirmando de manera sostenida en el decenio precedente, la Corte impondría un inexcusable deber de las regiones de informar al Gobierno con carácter previo a la suscripción de acuerdos con órganos o entes extranjeros, con la finalidad de facilitar la veri-

18. Complementaba estas previsiones el Decreto Legislativo de 31 de marzo de 1998, núm. 112, que imponía tanto a las regiones como a las propias entidades locales la observancia y la ejecución de las normas internacionales, en el marco de la estructura unitaria representada por el Estado. El art. 2, en particular, establecía que “el Estado garantiza la representación unitaria en sede internacional y la coordinación de las relaciones con la Unión Europea. Corresponden al Estado las funciones orientadas a garantizar la ejecución en el nivel nacional de las obligaciones dimanantes del Tratado de la Unión Europea y de los acuerdos internacionales. Toda otra actividad de ejecución es ejercida por el Estado o por las regiones y por las entidades locales en función de la distribución de competencias establecida en la normativa vigente y en las disposiciones del presente decreto legislativo”.

ficación de la coherencia de las obligaciones asumidas con las directrices y los objetivos de política exterior fijados en el nivel estatal.

2.2. ... y en la reforma de 2001 del Título V de la Parte II de la Constitución

A nivel constitucional, ya con anterioridad a la reforma de 2001, no habían faltado las tesis favorables a reconocer, aun en ausencia de disposición expresa, el alcance supranacional de las competencias regionales, sobre la base, en concreto, del principio del paralelismo de las funciones legislativas y administrativas de las regiones previsto en el art. 118 de la Constitución¹⁹, e incluso en virtud del principio autonómico sancionado en el art. 5 de la Constitución²⁰.

Frente a esta comprensión del problema, sin embargo, un sector de la doctrina se opondría al reconocimiento de la capacidad de actuación exterior de las regiones por razón de la debida observancia, por parte de los referidos entes, de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. Un deber —se precisaría— que no vendría acompañado de previsión normativa alguna de derecho interno por la que se admitiera la participación regional en la fase de elaboración de los acuerdos internacionales²¹.

En consecuencia, sería precisamente la evolución normativa sintetizada en el apartado anterior la que propiciaría, con el paso del tiempo, una mayor correspondencia del derecho positivo con la praxis política, así como un ulterior avance, en el plano constitucional, a través de la reforma de 2001 del Título V, Parte II, de la Constitución.

Por lo demás, también la propia Corte Constitucional había contribuido en los años precedentes —en torno al inicio de los años noventa— al reconocimiento de la proyección extraterritorial de las competencias de las regiones, que, en cuanto entidades políticas con universalidad de fines, se hallarían habilitadas para la persecución de los intereses de la comunidad también más allá de las propias fronteras administrativas²².

19. Cfr., por ejemplo, Bernardini (1975).

20. Palermo (1999: 48).

21. En estos términos, Paladin (1959).

22. Para una reconstrucción, cfr. Spataro (2007: 114). Entre otras muchas, puede verse la Sentencia de la Corte Constitucional núm. 276/1991, con comentarios de Cocozza (1992) y Vandelli (1992).

En el renovado texto constitucional, el art. 117, apdo. 2, letra a), atribuye al Estado con carácter exclusivo la potestad legislativa en materia de política exterior, relaciones con otros sujetos del ordenamiento internacional y con la Unión Europea, pero las regiones y las entidades locales no permanecen completamente ajenas a la cuestión. Ello es lo que resulta, al menos, también del art. 114 de la Constitución, que, tras la reforma, reconoce a todas las entidades infraestatales –regiones, ciudades metropolitanas, provincias y municipios– la naturaleza de entes constitutivos de la República, en condiciones de paridad con el propio Estado.

No obstante, permaneciendo en el nivel normativo constitucional, se establece con claridad meridiana la conexión entre las (posibles) actividades internacionales de las entidades infraestatales y la responsabilidad internacional del Estado. En este sentido, baste con la cita del art. 120, apdo. 2, de la Constitución, que reconoce el poder de sustitución del Gobierno frente “a los órganos de las regiones, de las ciudades metropolitanas, de las provincias y de los municipios en caso de incumplimiento de normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria”.

Ahora bien, la principal novedad incorporada por la reforma constitucional se localiza en el art. 117, apdo. 9, de la Constitución, de conformidad con el cual “las regiones, en las materias de su competencia, pueden celebrar acuerdos con Estados y pactos con entidades pertenecientes a otro Estado, en los casos y de la forma que se establezca por ley del Estado”.

Se trata de una previsión por la que se opera una transformación en modo alguno menor, en la línea de la evolución hacia un modelo de Estado plenamente regional, iniciada ya con la Ley constitucional de 22 de noviembre de 1999, núm. 1.

El reconocimiento de un poder de actuación externa a favor de las regiones se erigía, de esta forma, en “una nueva pieza para la reconstrucción de la identidad”²³ que estas últimas se encontraban llamadas a asumir tanto en el ordenamiento interno como en el sistema jurídico internacional.

Se delineaban, de este modo, en parte también por influencia del proceso de construcción de la Europa de las Regiones (sobre el que se volverá *infra*), los rasgos de un renovado constitucionalismo multinivel: la organización de los poderes públicos en la “República de las autonomías”, tras la reforma de 2001, por una parte, comportaba una redistribución en el or-

23. Spataro (2007: 11).

denamiento interno de las competencias administrativas sobre la base del principio de subsidiariedad (art. 118, apdo. 1, de la Constitución), y, por otra, implicaba un redimensionamiento en el ámbito exterior de la soberanía estatal, que habría de compartirse con los órganos decisarios de las regiones.

De hecho, de acuerdo con la visión de un sector doctrinal, el art. 117, apdo. 9, de la Constitución, habría supuesto el reconocimiento de un auténtico *treaty-making power* a favor de las regiones, al fin titulares de "una legitimación autónoma (cuando no de una subjetividad propia)"²⁴ en el derecho internacional, al igual que el Estado.

Asimismo, a raíz de la reforma, la doctrina advertiría un problema diferente en relación con la posibilidad de que el Estado despojara a las regiones de la potestad de actuación exterior en ámbitos de su competencia exclusiva; si bien no había faltado quien, ya con anterioridad a la reforma constitucional, reclamara el establecimiento, por parte del legislador estatal, de vías adecuadas para asegurar la participación regional en la actividad internacional del Estado, tomando como modelo el sistema alemán²⁵. Se plantearían, igualmente, dificultades interpretativas menores, tales como la relativa a la posibilidad de ejercicio por parte de las regiones de sus potestades de actuación externa en materias de competencia concurrente, entre las que el nuevo art. 117, apdo. 3, de la Constitución, incluye las "relaciones internacionales y con la Unión Europea de las Regiones" y el "comercio exterior".

Ya a partir de esta rápida revisión del marco constitucional es posible subrayar el diferente tratamiento de la capacidad de actuación en el exterior de las regiones y las entidades locales, que se acentúa con la reforma de 2001. Y esta diferencia de regímenes jurídicos halla confirmación en la Ley de 5 de junio de 2003, núm. 131, conocida como Ley "La Loggia", por la que se establecen disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la República a la reforma constitucional.

El art. 6, en concreto, al incorporar la normativa de ejecución del art. 117, apdo. 9, ha precisado, por una parte, también las obligaciones de naturaleza procedural, lo que incluye el deber de las regiones de informar al Gobierno²⁶ en relación con la conclusión de acuerdos y pactos con otros Es-

24. Caravita di Toritto (2002: 117). En la jurisprudencia constitucional sucesiva, véanse las sentencias núms. 238/2004 y 258/2004.

25. Palermo (1999: 26).

26. En concreto, el apdo. 2 dispone lo siguiente: "Las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, en las materias en que tengan atribuida la potestad legislativa, podrán celebrar, con entidades territoriales de otros Estados, pactos orientados a favorecer su desarrollo económico, social y cultural, así como desarrollar actividades de mero relieve internacional,

tados o con sus entidades territoriales; y ha retomado, por otra, la disciplina de la capacidad de actuación exterior de los entes locales.

Una vez más, el último apartado del art. 6 limita las potestades de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, al establecer que los mismos pueden continuar “desarrollando actividades de mero relieve internacional en los ámbitos materiales de su competencia”, habiendo de comunicarse toda iniciativa al Departamento de asuntos regionales de la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de Asuntos Exteriores, a los ministerios competentes por razón de la materia y —previsión no menos importante que las anteriores— a la correspondiente región.

2.3. Las actividades de mero relieve internacional de los municipios en la denominada Ley “La Loggia” y la proyección internacional de las ciudades metropolitanas tras la conocida como Ley “Delrio”

La precisión del alcance aplicativo del art. 6, apdo. 7, de la Ley núm. 131/2003 ha sido, ciertamente, objeto de muy diferentes interpretaciones.

previa comunicación a la Presidencia del Consejo de Ministros – Departamento de asuntos regionales, así como al Ministerio de Asuntos Exteriores, con el fin de que puedan formularse eventuales observaciones por parte de estos últimos y de los ministerios competentes, bajo la coordinación del mismo departamento, dentro de los treinta días siguientes, transcurridos los cuales las regiones y las provincias autónomas podrán firmar el pacto correspondiente”. El apdo. 3, por su parte, establece que “las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano, en las materias en que tengan atribuida la potestad legislativa, podrán, asimismo, suscribir con otros Estados acuerdos ejecutivos y aplicativos de acuerdos internacionales válidamente celebrados, o acuerdos de naturaleza técnico-administrativa, o acuerdos de naturaleza programática destinados a favorecer su desarrollo económico, social y cultural, con respeto de la Constitución, de las obligaciones dimanantes del ordenamiento comunitario, de las obligaciones internacionales y de las líneas y directrices de la política exterior italiana, así como, en las materias enumeradas en el artículo 117, tercer apartado, de la Constitución, de los principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado. A tal fin, cada región o provincia autónoma dará inmediata comunicación de las negociaciones al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la Presidencia del Consejo de Ministros – Departamento de asuntos regionales, que a su vez darán comunicación a los ministerios competentes. El Ministerio de Asuntos Exteriores podrá indicar los principios y criterios que hayan de seguirse en el desarrollo de las negociaciones; en los supuestos en que estas últimas se desarrollen en el exterior, las representaciones diplomáticas y las oficinas consulares italianas competentes, previo acuerdo con la Región o con la Provincia autónoma, colaborarán en el desarrollo de las negociaciones. La Región o la Provincia autónoma, antes de la firma del acuerdo, comunicará el correspondiente proyecto al Ministerio de Asuntos Exteriores, el cual, oída la Presidencia del Consejo de Ministros – Departamento de asuntos regionales, y verificada la oportunidad política y la legalidad del acuerdo, en los términos del presente apartado, conferirá los plenos poderes de firma previstos por las normas de derecho internacional general y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969, ratificada en los términos de la Ley de 12 de febrero de 1974, núm. 112. Los acuerdos suscritos sin el otorgamiento de los plenos poderes serán nulos”.

De acuerdo con una primera tesis, la ausencia de referencia expresa en la norma a las actividades promocionales en el exterior no debería ser leída como excluyente de su posible implementación por parte de los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas, y ello por razón del mantenimiento de la vigencia del ya citado decreto de 1994, al que la Ley "La Loggia" parece, en todo caso, remitirse²⁷.

Sin embargo, proporcionan elementos de mayor interés para la reflexión los posicionamientos de quienes alcanzan a ver en el art. 6, apdo. 7, líneas de avance en la regulación.

En puridad, las mismas resultarían, en primer término, de una lectura sistemática de la disposición analizada a la luz de los arts. 114 y 118 de la Constitución, tras la reforma de los mismos: de hecho, particularmente esta última norma, al introducir el principio de subsidiariedad de las funciones administrativas, habría producido una extensión de las prerrogativas internacionales de los entes locales –comenzando por los municipios–, ejercitables respecto a todas las competencias que se les atribuyen directamente por el legislador estatal y regional, y no solo con relación a aquellas, menos relevantes, que asumen por vía de transferencia o delegación.

Además, la categoría de las *actividades de mero relieve internacional* habría de ser leída en un sentido amplio, lo que permitiría cubrir ulteriores desarrollos de la capacidad de actuación externa de las entidades locales. Tal conclusión vendría impuesta, entre otros factores, por aplicación de la doctrina afirmada por la Corte Constitucional en la ya citada Sentencia núm. 179/1987, que había reconocido a las actividades internacionales contem-

27. Salerno (2017: 102). Para una reconstrucción de los términos del debate doctrinal, cfr. Biagioni (2020: 106). Más restrictiva se presenta, sin embargo, la interpretación que, incluso con una amplia perspectiva temporal, ha adoptado el Departamento de asuntos regionales de la Presidencia del Consejo de Ministros (cfr. la Circular de 27 de noviembre de 2015, donde se establece que, "en lo relativo al 'mero relieve internacional', se debe tener presente que la Corte Constitucional, con la Sentencia núm. 179/1987, más tarde tomada en consideración por el Decreto del Presidente de la República de 31 de marzo de 1994, se ha referido a aquellas actividades que se incardinan en supuesto examinado. En relación con las mismas, pese a no definir de manera exhaustiva sus contenidos, proporciona un elenco no taxativo, que incluye: el intercambio de informaciones sobre las propias experiencias y disciplinas normativas y administrativas, la participación en seminarios y conferencias, las visitas de cortesía, la participación en eventos y manifestaciones promocionales, etc. No entran dentro de la categoría, viceversa, de actividades 'de mero relieve', como tales realizables por las entidades infrarregionales, los acuerdos auténticamente operativos, con consecuencias en términos de inversiones y obligaciones financieras"). En la misma línea puede verse también la Sentencia del Tribunal de Cuentas núm. 346, de 28 de julio de 2008. En relación con estos aspectos, con ulteriores consideraciones críticas, cfr. Díaz González (2019: 174-182).

pladas —por aquel entonces— en el Decreto del Presidente de la República núm. 616/1977 el carácter de *numerus apertus*.

Por todo ello, en definitiva, las actividades promocionales en el exterior habrían de considerarse re conducibles a la más amplia categoría de las actividades de mero relieve internacional, de una parte, mientras que, de otra, estas últimas se definirían en términos exclusivamente negativos, “por razón de su diferenciación ontológica frente a la celebración de auténticos acuerdos internacionales, toda vez que las actividades de mero relieve internacional han sido entendidas desde siempre como una modalidad de actuación diferente de los mismos”²⁸.

Precisamente esta comprensión del problema parece haber encontrado confirmación en tiempos recientes.

En este sentido, ha sido precisamente la Ley de 7 de abril de 2014, núm. 56, comúnmente denominada “Delrio”, por virtud de la que se instituyeron las ciudades metropolitanas, la que ha reconocido la vocación internacional de estas últimas. De hecho, con base en el art. 1, apdo. 2, de la Ley, varias de ellas han incorporado en sus estatutos disposiciones normativas específicas en materia de “relaciones internacionales y con la Unión Europea”.

A título ejemplificativo, puede mencionarse el art. 5 del Estatuto de la Ciudad Metropolitana de Milán, cuarta área metropolitana de Europa tras París, Londres y Düsseldorf-Ruhrgebiet.

El citado art. 5 prevé, en refuerzo de su vocación internacional, que “la Ciudad Metropolitana participa en el proceso de integración económica, social, cultural y política de la Unión Europea, mediante la promoción y coordinación de iniciativas orientadas a la persecución del referido objetivo. Asimismo, mantiene relaciones internacionales, asumiendo igualmente iniciativas culturales y sociales de cooperación internacional. A tal fin, la Ciudad Metropolitana se dota de las estructuras necesarias y entabla relaciones institucionales de colaboración y de intercambio con las restantes áreas y ciudades metropolitanas. Con este objetivo: a) promueve toda forma de colaboración orientada a garantizar una constante participación en el desarrollo de relaciones con otros entes territoriales de los Estados miembros de la Unión; b) promueve y participa en instrumentos de coordinación entre las ciudades y las áreas metropolitanas de la Unión, contribuye a la construcción de la red internacional de las ciudades metropolitanas; c) participa,

28. Biagioni (2020: 107-108).

mediante el impulso de iniciativas propias, en los programas de la Unión Europea, involucrando también a los municipios y dotándose de estructuras adecuadas. La Ciudad Metropolitana, en consideración de su labor de favorecimiento de la colaboración y la integración económica y cultural con otros pueblos, interviene en la construcción de redes de relaciones con las restantes ciudades y áreas metropolitanas del mundo, también a través de la participación en instrumentos de coordinación".

Se trata, en nuestra opinión, de una norma relevante, particularmente si se considera que la Ciudad Metropolitana y el propio Ayuntamiento de Milán, junto a otras ciudades italianas, han desplegado en los últimos años una intensa actividad internacional, sobre la base, fundamentalmente, del Acuerdo de París relativo al cambio climático de 2015, de la Agenda Urbana europea de 2016 y, finalmente, del *Green Deal*.

En este sentido, el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía (2008 y 2015) y, más recientemente, los *Climate City Contracts* celebrados por nueve ciudades italianas con la Comisión Europea en 2022²⁹ con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2030, representan el más moderno y avanzado testimonio de la proyección internacional de los municipios italianos, que aspiran a entablar relaciones más allá de las fronteras nacionales no solo con entidades homólogas, sino también, en un escenario cada vez más globalizado, directamente con las instituciones supranacionales.

3. La construcción de la "Europa de las Regiones" y la participación de los municipios italianos en las políticas europeas

Como ha habido ocasión de anticipar en los apartados precedentes, el reconocimiento de la capacidad de actuación externa de las regiones y de los municipios ha corrido paralelo al propio proceso de integración europea y a la progresiva afirmación, también en la Unión Europea, de la necesidad de fortalecer el papel de las entidades territoriales de los Estados miembros³⁰.

29. Nótese, por otro lado, que los "contratos" se han celebrado con participación no solo de las ciudades metropolitanas de Bolonia, Florencia, Milán, Roma y Torino, sino también de algunos de los municipios de mayor población de Italia, como Bérgamo, Padua, Parma y Prato. Estas ciudades han sido seleccionadas por la Comisión entre un total de casi cuatrocientas ciudades europeas que habían respondido a la iniciativa, entre las que se encuentran treinta ciudades italianas. Para un análisis más detallado, cfr. el Informe ASViS (2024).

30. Con respecto a la evolución histórica de la Europa de las Regiones, en la doctrina italiana, cfr., entre otros, Falcon (1992); Chiti (1992); D'Atena (1998). En relación con el debate actual y las más recientes perspectivas del regionalismo europeo, puede verse, por ejemplo, Bartole

Ya este dato, considerado conjuntamente con la conexión cada vez más estrecha entre los equilibrios internacionales y las políticas europeas, nos obliga a analizar también estos aspectos, si bien de manera forzosamente sintética y, en todo caso, con referencia a las disposiciones del ordenamiento interno que permiten una involucración directa de las entidades locales italianas en el proceso de formación del derecho y de las políticas de la Unión Europea.

Por influencia de una concepción tributaria del derecho Internacional, durante largo tiempo también en el seno de la Unión Europea los únicos actores de las relaciones institucionales fueron los Estados miembros.

Como es sabido, los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea no contemplaban ni a las regiones ni mucho menos a las entidades locales en la *governance* comunitaria, ni reconocían a su favor margen alguno de actuación ni de intervención en la fase de adopción de las políticas o de los actos europeos. La *Landes-Blindheit* característica de aquellos tratados, que, claro está, no ignoraban la existencia de las entidades territoriales y la articulación interna de los Estados miembros³¹, se tradujo, en consecuencia, en la construcción de las Comunidades Europeas sobre una base exclusivamente estatal.

Hubo de recorrerse, desde entonces, un largo camino hasta la construcción de la “Europa de las Regiones”, a partir del giro efectuado en los años ochenta del siglo pasado por Jacques Delors hasta, cuando menos, los tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y, sobre todo, Lisboa, para alcanzarse la situación actual.

Ello no obstante, también en este caso, aquel proceso —con la notable excepción del Comité de las Regiones y, en el marco del Consejo de Europa, del Congreso de Poderes Locales y Regionales— se concentró, casi exclusivamente, en el papel y en los espacios que habrían de reservarse a las entidades regionales, limitándose, sin embargo, los márgenes de intervención directa por parte de los municipios y de las ciudades.

Ahora bien —preciso es subrayarlo—, las ya por entonces múltiples interacciones del derecho de la Unión Europea con los ámbitos materiales de competencia de los niveles infraestatales de gobierno, junto a las propias

(2018). Para una profundización en la cuestión, con ulteriores referencias bibliográficas, permítasenos la remisión a De Donno (2020).

31. Cfr., por ejemplo, el art. 68, apdo. 3, del Tratado de la Comunidad Económica Europea, que mencionaba expresamente las *collectivités publiques territoriales*.

políticas de cohesión territorial, han hecho cada vez más evidente la necesidad de una participación de las entidades locales en los propios procesos de elaboración del derecho y de las políticas europeas, superando, en consecuencia, su sola involucración en la fase de ejecución.

En este sentido, sobre todo en fechas recientes, tras la pandemia de la COVID-19 y en el contexto del nuevo marco jurídico y político surgido a partir del *Green Deal* y de *Next Generation EU*, va consolidándose la convicción de que la entrada en los circuitos institucionales europeos también por parte de representantes de los Gobiernos locales no solo garantiza una adecuada ejecución de las políticas y de la normativa comunitarias por parte de todas las entidades territoriales, sino que, ante todo, contribuye a una definición unitaria, incisiva y eficaz de la propia posición de los Estados miembros durante la fase de negociación y elaboración del derecho de la Unión Europea.

Ello no sería, en realidad, sino una nueva manifestación del principio de subsidiariedad en la formación del derecho europeo, asegurándose también, por esta vía, un acuerdo más eficaz y una aproximación de la propia Unión a la ciudadanía, fenómeno en el que los Gobiernos locales se erigen, inevitablemente, en participantes privilegiados en un complejo sistema de *multilevel governance*³².

Se trata, en puridad, de extremos ya puestos de manifiesto por la Unión en el *Libro Blanco sobre la Gobernanza* de 2001, en el que se subrayaba, precisamente, la necesidad de establecer una interacción más estrecha con los representantes tanto de las autoridades regionales como de las locales, y, en definitiva, de definir nuevas ocasiones de involucración de los Gobiernos territoriales en la programación de las políticas de la Unión Europea³³.

32. Al respecto, pueden verse también las reflexiones más recientes desarrolladas por el Comité de las Regiones, a partir del *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*, CdR 89/2009 fin.

33. Véase, aún más recientemente, el *Libro Blanco sobre el Futuro de Europa* de 2017 y el *Paper* de abril de 2020 *A roadmap for recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe*, en el que se fijaban los principios fundamentales de actuación tras la pandemia de la COVID-19, y en el que la Comisión se posicionaba a favor de un impulso más decidido del papel de las regiones y de las entidades locales. Esta, por lo demás, ha sido la estrategia adoptada también en la fase inmediatamente posterior, cuando ha debido entrarse de lleno en la configuración de los instrumentos para asegurar la recuperación tras la pandemia, así como, solo a título ejemplificativo, en el ámbito de la legislación europea relativa a la lucha contra el cambio climático en el marco del comúnmente denominado *Green Deal*. Baste, en este sentido, mencionar, por una parte, las directrices formuladas por la Unión Europea a los Estados miembros a propósito de la involucración de las regiones y de las entidades locales en la redacción de los planes nacionales de recuperación y resiliencia [cfr. *Commission staff working document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, Brussels, 22.1.2021 SWD(2021) 12 final], así como, por otra, el Reglamento (UE) 2021/119 ("Legislación europea sobre el clima").

Esta es una conclusión, en cierto sentido, inevitable, que parece haber sido felizmente acogida también en la propuesta de revisión de los tratados aprobada a finales de 2023³⁴, y que se presenta incluso como obligada si se toma en consideración la circunstancia de que la última ampliación de la Unión comprende hoy, aproximadamente, unas doscientas cincuenta regiones y unas cien mil entidades locales.

En este sentido, se debe continuar profundizando en esta dirección, reivindicándose el insustituible papel desarrollado no solo por la Unión, sino también por los propios Estados, que deberían secundar, asimismo, los procesos de fortalecimiento de sus propias entidades territoriales en el ámbito de los circuitos decisionales europeos, además de los nacionales.

3.1. La participación indirecta de los municipios en la formación del derecho europeo

Durante largo tiempo, en Italia, la escasa atención prestada por el legislador nacional a las diversas modalidades de participación de los Gobiernos territoriales en la esfera internacional afectó a la regulación de los cauces decisionales para la formación del derecho europeo.

Antes de la reforma constitucional de 2001, la tutela de las prerrogativas regionales y locales dependía por entero de lo establecido en la legislación ordinaria³⁵, y al menos hasta la segunda mitad de los años ochenta del siglo pasado, los contactos entre las propias regiones, el Gobierno y el Parlamento

cuyo art. 13, al introducir el diálogo multinivel sobre el clima y energía, ha impuesto a los Estados miembros el establecimiento y mantenimiento de mecanismos de intercambio de pareceres con sus propias entidades territoriales, también con relación a la elaboración de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC).

34. Cfr. los nuevos arts. 299a y ss. de la *European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties (2022/2051 (INL))*. Reviste especial interés, sobre todo, el art. 299b, de acuerdo con el cual: “*Before proposing legislative acts, the Commission shall consult widely. Such consultations shall, where appropriate, take into account the regional and local dimension of the action envisaged. In cases of exceptional urgency, the Commission shall not conduct such consultations. It shall give reasons for its decision in its proposal*”.

35. La primera intervención normativa con vocación de ordenación de la materia viene representada por la Ley núm. 183 de 1987 (conocida como Ley “Fabbri”), por la que se imponía al Gobierno una obligación general de comunicación de los actos normativos comunitarios a las regiones y a las provincias autónomas, paralela a la posibilidad de estas últimas de formular simples observaciones. La previsión, confirmada con la Ley núm. 86 de 1989 (denominada Ley “La Pergola”), fue reiterada por la Ley núm. 128 de 1998, que ampliaba la referida obligación también con respecto a las directrices adoptadas por los órganos de la Comunidad Europea. En cambio, ya la Ley núm. 400 de 1988 identificaba a la Conferencia Estado-Regiones como sede privilegiada para la consulta a las entidades regionales sobre las directrices generales relativas

en relación con las cuestiones europeas fueron esporádicos y ocasionales. En consecuencia, no sería hasta la adopción de la Ley constitucional núm. 3/2001 cuando se reconocería el papel y la proyección europea de aquellas.

De hecho, en el renovado marco constitucional, el papel de las regiones y de las provincias autónomas en la formación (fase "ascendente") y en la ejecución (fase "descendente") del derecho europeo es objeto de regulación específica en el apdo. 5 del art. 117 de la Constitución, de conformidad con el cual, "[e]n las materias de su competencia, las regiones y las provincias autónomas de Trento y Bolzano participarán en las decisiones destinadas a la formación de los actos normativos comunitarios y procederán a aplicar y cumplir los acuerdos internacionales y los actos de la Unión Europea, con observancia de las normas de procedimiento establecidas por una ley del Estado, la cual regulará las formas de ejercicio de la potestad sustitutiva en caso de incumplimiento".

Sobre la base de la referida reforma constitucional, el papel de los entes regionales y de los propios entes locales deviene objeto de una (nueva) regulación legal, precisamente con la propia Ley "La Loggia", ya citada, y, más adelante, con la Ley de 24 de diciembre de 2012, núm. 234, que sustituye a la Ley de 4 de febrero de 2005, núm. 11 (denominada Ley "Buttiglione"), tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa³⁶.

Más específicamente, la Ley núm. 131/2003 se ocupa de la conocida como *participación directa* en la fase ascendente, que se desarrolla en el seno de las propias instituciones europeas, a través de las delegaciones gubernativas nacionales. La Ley núm. 234/2012 regula, a su vez, tanto la denominada *participación indirecta* en la fase ascendente, que se efectúa en el seno de las instituciones nacionales a través de la participación de los representantes regionales y locales en los procedimientos orientados a la definición de la posición nacional que haya de sostenerse en el nivel europeo, como la fase descendente.

El marco normativo así delineado es posteriormente completado con los estatutos, las leyes regionales y los reglamentos internos de cada uno de los consejos regionales³⁷, que en el transcurso de los últimos años han desa-

a la elaboración y a la ejecución de los actos comunitarios. Sin embargo, el instrumento de las observaciones conoció una escasa aplicación en la praxis.

36. Para un análisis de la legislación italiana en materia de participación de las regiones y de las provincias autónomas en las fases ascendente y descendente, *cfr.* Costato *et al.* (2015).

37. Tal y como, por lo demás, ha reconocido la Corte Constitucional, el hecho de que el apdo. 5 del art. 117 establezca una competencia legislativa exclusiva a favor del Estado en la materia no excluye que las regiones puedan, en los espacios no ocupados por la normativa

rrollado modelos organizativos y procedimientos, asimismo, muy diversificados, por medio de los que se articula la participación de los propios entes locales a través de mecanismos de acuerdo y de colaboración³⁸.

Sentado lo anterior, debe inmediatamente subrayarse que, también en lo que respecta a las relaciones en el marco de la Unión Europea, el legislador estatal italiano ha previsto una participación de las entidades locales bastante reducida. Excluidos de plano de la participación directa, los municipios italianos ven reconocida a su favor una capacidad de intervención limitada a los cauces nacionales, en el ámbito de los procedimientos de participación indirecta, objeto de regulación en el Capítulo IV de la Ley núm. 234/2012. Y ello pese a que uno de los elementos distintivos de la referida ley sería, precisamente, el refuerzo de los instrumentos, mecanismos y contextos de participación de las entidades territoriales, con el objetivo de definir un sistema orgánico y estructurado para la gestión de las relaciones entre aquellas y el Estado, que trascendiera los límites que resultaban de la anterior Ley núm. 11/2005.

Sin embargo, debe reconocerse que, también con la nueva Ley, la participación de los Gobiernos territoriales ha sido exigua, limitándose a tres solas ocasiones, en las que se ha hecho poco más que llevarse a cabo simples consultas.

El análisis de la Ley, en lo que ahora interesa, debe partir de la referencia a su art. 19. La citada disposición establece que, en todos aquellos casos en que hayan de tratarse cuestiones que afecten a materias de competencia local, los representantes de los municipios, provincias y ciudades metropolitanas –designados a su vez por parte de las asociaciones representativas de las entidades locales– podrán participar en las consultas celebradas entre el

estatal, definir a través de sus propias leyes la disciplina aplicable a los procedimientos internos orientados a fijar la propia posición regional; *cfr.* las sentencias de la Corte Constitucional núms. 239/2004, 372/2004, 151/2011, 63/2012. En todo caso, toda vez que la normativa en cuestión se incardina en la competencia exclusiva estatal, las regiones se sitúan en una posición subalterna con respecto al Estado. De esta manera, tal y como ha señalado la doctrina, si bien los mecanismos articulados por el legislador estatal con vistas a favorecer la participación de las regiones en la formación de los actos comunitarios no son susceptibles de recurso ni frente a la Corte Constitucional ni frente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, continúa abierta la posibilidad de obtención de una tutela mediata a través de la intervención del Comité de las Regiones, sobre la base de una eventual vulneración del principio de subsidiariedad.

38. Véase, por ejemplo, el art. 3-ter de la Ley regional de 28 de julio de 2008, núm. 16, de la Región de Emilia-Romaña, que garantiza la participación de las entidades locales, de los titulares de intereses y de los ciudadanos del territorio en las actuaciones regionales de formación y de ejecución de las políticas y del derecho de la Unión Europea. Para una panorámica sobre la legislación regional, *cfr.* Iacoviello (2018) y Galletti (2019).

Estado, las regiones y las provincias autónomas en el marco de los grupos de trabajo del Comité interministerial de asuntos europeos (CIAE), creado en el seno del Departamento de políticas europeas de la Presidencia del Consejo.

Por su parte, el art. 22 instituye la Sesión europea de la Conferencia Estado-Ciudades y Gobiernos locales, órgano consultivo que reúne a los miembros del Gobierno y a las asociaciones representativas de las entidades locales. En este contexto, se prevé un auténtico deber a cargo del Presidente del Consejo de Ministros (o del Ministro de asuntos europeos) de convocar, previo acuerdo con el Ministro del Interior, al menos dos veces al año o a petición de los presidentes de ANCI, UPI o UNCEM, una sesión especial de la Conferencia, que habrá de dedicarse al tratamiento de los aspectos de las políticas europeas que revistan interés local.

Por último, el art. 26, dedicado a la regulación de la "Participación de las entidades locales en la toma de decisiones relativas a la elaboración de actos normativos de la Unión Europea", impone al Presidente del Consejo de Ministros (o, en su lugar, al Ministro de asuntos europeos) una obligación de consulta a los municipios, provincias y ciudades metropolitanas a través del mecanismo de la Conferencia Estado-Ciudades y Gobiernos locales, con el fin de definir la posición de Italia en relación con las actividades de la Unión Europea que posean una especial relevancia en los ámbitos de interés local.

Asimismo, en los casos en que los proyectos y los actos afecten a cuestiones de especial relevancia, los entes locales, siempre a través de la Conferencia Estado-Ciudades y Gobiernos locales, podrán formular observaciones al Presidente del Consejo de Ministros (o al Ministro de asuntos europeos) y a las Cámaras, así como solicitar que aquellos se sometan al examen de la propia Conferencia.

4. Reflexiones conclusivas

El análisis de las normas de derecho interno que articulan las formas de actuación de los municipios italianos más allá de las fronteras nacionales evidencia las dificultades aún existentes para alcanzar un equilibrio razonable entre centralización y descentralización, entre unidad nacional y autonomía territorial en el Estado italiano.

Pese a haber transcurrido ya más de veinte años desde la reforma del Título V de la Constitución, aún hoy, el reconocimiento del papel de los Gobiernos territoriales no va, con frecuencia, mucho más allá de las meras declaraciones de intenciones. Y ello es así no solo en el ámbito interno, sino

también en el plano de la proyección internacional de los municipios o, al menos, de las principales ciudades italianas.

De esta forma, la vigencia de una aproximación marcadamente tradicional en la configuración nacional de la política exterior y europea perpetúa la posición de centralidad del Estado italiano en las relaciones internacionales, lo que, de hecho, se traduce en un debilitamiento de la acción pública en su conjunto. Así, las propias iniciativas locales orientadas al establecimiento de un diálogo más allá de las fronteras nacionales —y no solo en el ámbito de la cooperación transfronteriza, caracterizada por un gran dinamismo, sino también directamente, en un contexto cada vez más globalizado, con las propias instituciones supranacionales de referencia— se ven reducidas a simples intervenciones de naturaleza política, cuyos efectos, en el mejor de los casos, se sitúan en el ámbito del *soft law*³⁹.

Sin embargo, precisamente la fase de transición en la que nos hallamos inmersos en la actualidad habría de ser vista por el Estado italiano como una oportunidad para asegurar una más intensa integración de las instancias locales en las esferas europea e internacional.

Por lo demás, la enorme distancia existente entre las previsiones de la legislación italiana, que aquí se han referido brevemente, y las experiencias de otros Estados miembros e incluso los avances impulsados desde la Unión Europea, pone de manifiesto la desventaja en que se sitúan los entes locales italianos frente a sus homólogos extranjeros, situación en absoluto deseable en un Estado multinivel que aspire a ser digno de tal denominación y, sobre todo, para hacer frente a los desafíos que nos aguardan en el futuro más inmediato.

5. Bibliografía

- ASViS. (2024). I “climate city contract” delle nove città italiane della missione UE sulla neutralità climatica entro il 2030. *Quaderni dell'ASViS*, 11.
- Auby, J.-B. (2013). *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*. Paris : LexisNexis.
- (2024). Les territoires comme lieux d’inscription du bien commun : l’ap-proche du droit. *Transversalités*, 168, 19-32.
- Auby, J.-B. y De Donno, M. (2023). Per un dibattito sulla *giustizia spaziale* dal punto di vista del diritto pubblico. *Istituzioni del Federalismo*, N. speciale 2023, 7-16.

39. Biagioli (2020: 120).

- Bartole, S. (1975). Atti e fatti (di rilievo internazionale) nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. *Le Regioni*, 1975, 1162 y ss.
- (2018). La Regione nel contesto del pluralismo costituzionale europeo. *Le Regioni*, 1, 39-44.
- Bauman, Z. (2005). *Globalizzazione e glocalizzazione*. Roma: Armando Editore.
- Bernardini, P. (1975). Competenza normativa regionale e affari esteri: prime considerazioni. *Democrazia e diritto*, 1975, 279 y ss.
- Biagioni, G. (2020). Le attività internazionalmente rilevanti dei Comuni italiani. *Istituzioni del Federalismo*, 2020, 101 y ss.
- Caravita di Toritto, B. (2002). *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*. Torino: Giappichelli.
- Caretti, P. y Tarli Barbieri, G. (2022). *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*. Torino: Giappichelli.
- Cavallo Perin, R. (2019). L'ordinamento giuridico della città. *Munus*, 2, 365-383.
- Chiti, M.P. (1992). Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1992, 33-70.
- Cocozza, F. (1992). L'uguaglianza fra Regioni come misura della loro competenza. *Le Regioni*, 3, 782 y ss.
- Cortese, F. (2016). Dentro il nuovo diritto delle città. *Munus*, 2, V-XI.
- Costato, L., Rossi, L.S. y Borghi, P. (a cura di). (2015). *Commentario alla Legge 24.12.2012 n. 234. "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- D'Atena, A. (1998). Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea. *Le Regioni*, 6, 1401 y ss.
- De Donno, M. (2020). Le Regioni nel quadro delle politiche europee. En E. Carloni y F. Cortese (a cura di). *Diritto delle autonomie territoriali* (pp. 213 y ss.). Milano: Wolters Kluwer.
- (2021). La governance multilivello delle politiche pubbliche per le città: nuovi scenari e dinamiche inclusive per i territori ai margini. En M.G. Bernardini y O. Ciolo (a cura di). *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani* (pp. 173 y ss.). Pisa: Pacini Giuridica.
 - (2024). Il ruolo delle città e la giustizia spaziale: profili e conseguenze istituzionali, organizzative e distributive. En M. Doria, F. Pizzolato y A. Vigneri (a cura di). *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione* (pp. 255 y ss.). Bologna: il Mulino.
- Díaz González, G. M. (2019). *La acción exterior local. Bases constitucionales*. Madrid: Iustel.

- Falcon, G. (1992). Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario. *Le Regioni*, 5, 1231 y ss.
- Font i Llovet, T. (2019). De la autonomía local al poder de las ciudades. *Istituzioni del Federalismo*, N. speciale, 115-134.
- Galletti, A. (2019). Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo. *Diritti Regionali*, 1, 1-37.
- Giani, L. (2021). L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti. *Nuove autonomie*, 3, 551-582.
- Giglioni, F. (2018). Le città come ordinamento giuridico. *Istituzioni del Federalismo*, 1, 29 y ss.
- (2020). Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune. En E. Carloni y F. Cortese (a cura di). *Diritto delle autonomie territoriali* (pp. 267 y ss.). Milano: Wolters Kluwer.
- Giolo, O. (2021). I diritti contro la città. Spazio urbano, soggettività e sfera pubblica. En M.G. Bernardini y O. Giolo (a cura di). *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani* (pp. 49 y ss.). Pisa: Pacini Giuridica.
- Iacoviello, A. (2018). La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane. *Diritti regionali*, I, 210-241.
- Medda, R. (2018). La rappresentanza degli Enti locali per mezzo delle associazioni di categoria. Quali spunti per il dibattito sul lobbying? *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 651-675.
- Paladin, L. (1959). Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, 445 y ss.
- Palermo, F. (1999). *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*. Padova: CEDAM.
- Pizzolato, F. (2022). Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti. *Istituzioni del Federalismo*, 1, 155-186.
- Saitta, F. (2020). Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica. *Diritto e Società*, 3, 395-426.
- Salerno, F. (2017). *Diritto internazionale. Principi e norme*. Padova: CEDAM.
- Sandulli, A. (2018). *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*. Milano: FrancoAngeli.
- Sassen, S. (2008). *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*. Milano: Mondadori.
- Spataro, O. (2007). *Il potere estero delle Regioni. Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione*

- dal modello originario al nuovo assetto costituzionale.* Soveria Man-nelli: Rubbettino.
- Tieghi, G. (2019). *Human Rights Cities: lo Human Rights-Based Approach per la governance locale.* DPCE online, 3, 1933-1959.
- Tubertini, C. (2021). Attualità e futuro del sistema delle Conferenze. *Diritto pubblico*, 2, 667-693.
- Vandelli, L. (1992). La Regione ente esponenziale e i limiti per materia e per territorio nella giurisprudenza costituzionale. *Le Regioni*, 1992, 774 y ss.

Las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales

La proyección internacional de las actividades de los Gobiernos locales presenta hoy una extraordinaria relevancia desde un punto de vista tanto teórico o dogmático como práctico: son muchas y muy variadas las iniciativas que, provenientes de la esfera local, poseen una vocación claramente internacional –en sentido lato–, lo que, si bien constituye, por una parte, una manifestación lógica o inevitable del ejercicio de las competencias de aquellos en régimen de autonomía, no deja de plantear, por otra, desafíos de primer orden a los operadores involucrados.

La presente obra colectiva persigue ofrecer al lector una panorámica completa y actualizada en relación con las complejas derivadas del fenómeno, aunando el análisis de la cuestión desde una perspectiva jurídica con el examen de experiencias o líneas de avance específicas, tanto en nuestro país como en diversos Estados de nuestro entorno más inmediato. De esta forma, las diversas contribuciones que componen el volumen, elaboradas por un nutrido grupo de expertos universitarios y del sector público –directamente involucrados en su día a día, estos últimos, en el diseño y la implementación de actividades incardinables en el ámbito objeto de estudio–, reflexionan acerca de aspectos tales como el papel de la Unión Europea en el impulso del papel internacional de los Gobiernos locales; el marco regulatorio europeo en materia de cooperación territorial; el tratamiento de las entidades locales en la novísima Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global; las subvenciones locales en materia de cooperación internacional; la incidencia de las actividades “internacionales” de los Gobiernos locales sobre las políticas sociales, la lucha contra el cambio climático y la transición digital; y, en fin, los desarrollos habidos en los sistemas alemán, francés e italiano.

Todo ello compone un rico mosaico de aportaciones de primer nivel, con el que se espera coadyuvar a un mejor conocimiento de esta forma de actuación local, así como a su definitiva normalización, que aún hoy se enfrenta, por extraño que pueda resultar, a resistencias no menores.

