

LA ACCIÓN EXTERIOR LOCAL. BASES CONSTITUCIONALES¹

Local external action. Constitutional foundations

LEONARDO ÁLVAREZ ÁLVAREZ

Universidad de Oviedo

1. PRESUPUESTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DE LA OBRA

a) *La iuspublicística como elemento vertebrador*

En 2019, vio la luz en la editorial Iustel el libro titulado *La acción exterior local. Bases constitucionales*. La publicación es, en realidad, la segunda tesis doctoral del profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo Gustavo Manuel Díaz González. Sin embargo, el libro no es una simple *tesis doctoral publicada*, con las grandes virtudes metodológicas de este tipo de monografías —rara vez reproducibles en posteriores trabajos de la carrera académica—, pero con los defectos propios de esta clase de publicaciones. El trabajo del administrativista de la Universidad de Oviedo es, desde luego, una obra de gran madurez académica, como certeramente subraya en su excelente prólogo el añorado profesor Luciano Vandelli.

Y lo es porque, a pesar de lo que pudiera sugerir el título de su monografía, su objeto no se vincula al derecho administrativo (la acción exterior local), con potencial irradiación al derecho constitucional (hacia la búsqueda de sus bases constitucionales). El suyo es un trabajo vinculado a la más fiel tradición iuspublicista. En este punto, es perceptible la sólida formación germanística de su autor, adquirida como investigador de la Cátedra de Derecho Constitucional, Administrativo, Europeo y Comparado de la Universidad de Constanza durante los cursos académicos 2016/2017 y 2017/2018, dirigida por el profesor Hans C. Röhl. Una formación tributaria, desde luego, de su maestro, el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo Alejandro Huergo Lora.

¹ Recensión a la monografía de Gustavo Manuel Díaz González *La acción exterior local. Bases constitucionales*, Madrid, Iustel, 2019, 416 págs.

Efectivamente, el trabajo ha conseguido aunar de forma solvente las disciplinas que en la ciencia jurídica española han solido discurrir comúnmente de manera paralela: el derecho internacional (p. 46 y ss.), el constitucional (p. 77) o el administrativo (pp. 71 y 270). Y las ha entretejido con un aparato categorial transversal, construido con un sólido apoyo en la metodología del derecho comparado. La lectura de su trabajo permite apreciar que la exposición y la problematización de las teorías desarrolladas de otros sistemas era, quizá, el soporte más adecuado para poder introducirse con la debida firmeza en la cuestión objeto de estudio: la acción exterior local.

Sobre todo porque el trabajo discurre, como el mismo autor reconoce, en un contexto hostil, dado que la jurisprudencia constitucional (p. 28) y el debate académico (p. 198) han sido, en ocasiones, reacios a reconocer la proyección exterior de la autonomía local. Y trata de hacerle hueco merced a lo que puede considerarse una concepción funcional del entramado competencial que el sistema descentralizado estratifica entre diferentes sujetos de poder. El indudable interés del libro es precisamente asistir a cómo el administrativista de la Universidad de Oviedo va desarrollando su pensamiento para presentar su tesis principal: que la acción exterior local es una consecuencia del principio de autonomía local del art. 137 CE (p. 201).

b) La acción exterior local en el contexto de la estratificación horizontal y vertical del poder

El autor define la acción exterior local como la «pluralidad de fenómenos de signo variopinto que tienen en común el implicar el desarrollo de actuaciones por parte de las entidades locales cuyos efectos en mayor o en menor medida se proyectan más allá del ámbito territorial de los respectivos Estados de pertenencia» (p. 78). Solo esta definición ya pone de manifiesto los importantes problemas a los que habrá de enfrentarse a lo largo de su obra en su tarea de definir el fundamento y los límites de la acción exterior local. En concreto, la competencia estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE, p. 186 y ss.) y el principio de territorialidad empleado por el Tribunal Constitucional para definir la autonomía local del art. 137 CE (p. 202 y ss.).

La ardua tarea del jurista de la Universidad de Oviedo se centra en encontrar un sustento normativo para tratar de mover aquellos dos obstáculos —dotados, además, de un rango constitucional— que amenazan, por así decir, con «aplantar» jurídicamente un fenómeno fáctico hoy día incontrovertible: la proyección exterior de la actividad de los entes locales. Un fenómeno al que

califica como «motor de la reconciliación de Europa» (p. 36 y ss.). El primero de los pasos del profesor Gustavo Manuel Díaz González es tratar de identificar el fundamento jurídico de la acción exterior en el derecho internacional público (p. 46 y ss.).

Sin embargo, reconoce, con razón, que tal derecho no puede servir de fundamento jurídico a la acción exterior local. Como afirma, las actuaciones transnacionales de las entidades locales no pueden someterse a tal ordenamiento por carecer de subjetividad internacional (p. 52). Es fácil percibir en el discurrir de su obra que la conclusión contraria le hubiera llevado a un gran problema toda vez que, como solvente conocedor del sistema de fuentes, el rango infraconstitucional que asume el derecho internacional en nuestro ordenamiento jurídico hubiera sido un importante obstáculo para lograr dotar a la acción exterior local de un ámbito constitucional propio frente al poder autonómico y el estatal que pugnan por comprimirlo.

Es así cómo, en coherencia, trata de situar su argumentación en el plano constitucional (p. 77). Sin embargo, el autor acaba por percibir un decisivo problema para su cometido. En particular, el hecho de que el Tribunal Constitucional haya definido la autonomía local del art. 137 CE como una garantía institucional. El problema es que el empleo de la teoría de la garantía institucional, como aprecia el autor, dota a la autonomía local de una vertiente puramente negativa o defensiva, prohibiendo al legislador desconocer la imagen de la institución (p. 28 y ss.). Por esto el autor acaba llegando a la disyuntiva fundamental, planteándose si el fundamento de la acción exterior legal está en la Constitución o, más bien, en la ley (p. 185).

En efecto, de concebir la autonomía local como una garantía institucional como límite al legislador pareciera ubicar el fundamento jurídico de la acción exterior local en la ley con la consecuente dificultad de mover los obstáculos de rango constitucional que comprimen la autonomía local y su acción exterior. Es llegados a este punto cuando el autor propone un argumento para comenzar a construir en positivo su teoría. Con acierto, y sin dejar de reconocer el importante papel del legislador en orden a definir el ámbito competencial de las entidades locales —distinto al consistente en definir el poder autonómico—, el profesor de la Universidad de Oviedo defiende la tesis de que el fundamento de la autonomía y de la acción exterior local se encuentra directamente en el principio de autonomía local plasmado en el art. 137 CE (p. 201).

Una autonomía que debe concebirse, en opinión del autor, funcionalmente, esto es, al servicio de la defensa de sus propios intereses, como afirma expresamente el art. 137 CE. Es a partir de esta premisa dotada de un fundamento constitucional cuando procede a reubicar y a reinterpretar el contenido

de las normas constitucionales que amenazan con comprimir el poder local. En concreto, i) la competencia del Estado central en materia de relaciones internacionales plasmada en el art. 149.1 CE (p. 186 y ss.) y ii) el principio de territorialidad (p. 202 y ss.).

2. LA REINTERPRETACIÓN FUNCIONAL DE LA COMPETENCIA ESTATAL SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y DEL PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD

a) *La competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales*

Efectivamente, no se le escapa al autor que, probablemente, el más importante escollo al que se enfrenta la labor de definir el contenido competencial de la acción exterior local es su natural concurrencia con la competencia, además exclusiva, atribuida al Estado sobre las relaciones internacionales en el art. 149.1.3 CE. Sobre todo, si se tiene en cuenta que el Tribunal Constitucional había delimitado tal competencia para permitir la proyección exterior de la autonomía política de las comunidades autónomas. Como recuerda el autor, la STC 165/1994 había autorizado la acción exterior autonómica si no: i) implica el ejercicio de un *ius contra-hendi*, ii) genera obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, iii) incide en la política exterior del Estado o iv) genera responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones intero supranacionales (p. 193).

Es aquí cuando el autor se plantea el porqué de la exclusión jurisprudencial de la eficacia extraterritorial de la autonomía local. Con razón, afirma que la causa de la acción exterior no puede ser la autonomía política, ya que es claro que aquella acción no se materializa en la aprobación de normas dotadas de un rango de ley. Si ello es así, la naturaleza política o local de la autonomía no puede ser convincentemente la causa para excluir de la acción exterior local (p. 197). Si, como sostiene, para el Tribunal Constitucional, la eficacia extraterritorial de la acción autonómica se explica en que la autonomía política, dotada de fundamento constitucional, se materializa en competencias llamadas a proyectarse sobre el mismo ámbito de la realidad que la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, la consecuencia que extrae el administrativista de la Universidad de Oviedo es lógica.

Efectivamente, dotada la autonomía local también de un fundamento constitucional en el art. 137 CE, y, por tanto, con el mismo rango que la autonomía política, no existe justificación jurídica para tener que excluir que las competencias atribuidas a las entidades locales no deban gozar también de

una eficacia extraterritorial, frente a lo dispuesto en el art. 149.1.3 CE. De todos modos, el administrativista pretende dejar claro que esta conclusión presentada no implica, desde luego, la «defensa de la equiparación total de Comunidades Autónomas y entidades locales desde la perspectiva de sus facultades de actuación externa. Es evidente que unas y otras no se encuentran habilitadas para desarrollar el mismo tipo de iniciativas dotadas de proyección exterior» (p. 199).

b) El principio de territorialidad

El segundo de los escollos al que el profesor Díaz González tiene que enfrentarse a fin de defender su tesis acerca de que el principio de autonomía local del art. 137 CE es el fundamento constitucional de su acción exterior es deshacer el sentido del principio de territorialidad con el que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha circunscrito su autonomía (p. 202). Es aquí cuando se despliega con toda su fuerza en el razonamiento la concepción funcional de la autonomía local prevista en el art. 137 CE. Efectivamente, la función de la autonomía local, como de la política, es la satisfacción de sus «respectivos intereses», tal y como se afirma expresamente en el art. 137 CE (p. 215 y ss.).

Conforme a ello, el principio de territorialidad no puede ser coherentemente el ámbito geográfico sobre el que ha de ejercerse la autonomía local y las competencias en las que se materializa. Ello conduciría, es lógico, a excluir cualquier acción exterior local (p. 203). El principio de territorialidad ha de ser interpretado, en realidad, como el ámbito geográfico de satisfacción de los intereses constitucionalmente reconocidos en el art. 137 CE. En realidad, como «el deber de dar satisfacción a las necesidades y aspiraciones de su población» (p. 236). Por ello, acaba concluyendo que ese deber de satisfacción de los intereses subjetivos, eso sí, territorialmente delimitados, puede requerir una proyección extraterritorial de la autonomía local.

De todos modos, en coherencia con su teoría, el autor alerta de que la satisfacción de esos intereses subjetivos no requiere de la existencia de un título competencial específico que permita proyectarlos exteriormente (p. 222), como el que parecería encontrarse en las leyes 2/2014 y 25/2015 (p. 196). La legitimación de la acción exterior local se encuentra en el conjunto de las competencias atribuidas legalmente a las entidades locales y en que el principio de autonomía local del art. 137 dota de rango constitucional equiparable a la autonomía política y a la competencia exclusiva atribuida al Estado en materia de relaciones internacionales en el art. 149.1.3 CE (p. 223).

3. LA COMPETENCIA Y EL INTERÉS DEL ESTADO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES COMO LÍMITE A LA ACCIÓN EXTERIOR LOCAL

a) *La competencia estatal sobre las relaciones internacionales*

Una de las posibles críticas que el lector podría dirigir a una de las principales tesis que han sido desarrolladas hasta el momento, la consistente en reinterpretar a partir del art. 137 CE el contenido de la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.3 CE en materia de relaciones internacionales, pudiera ser que el principio (constitucional) de autonomía local le sirve para remover, a su conveniencia, los obstáculos que le hacían frente. Pero el autor deja claro, con buen criterio, que la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.3 CE sigue constituyendo un límite infranqueable a la acción exterior local, que presenta una doble vertiente, competencial y sustancial (p. 238 y ss.).

En lo que se refiere a la vertiente exclusivamente competencial, es claro que las entidades locales no tienen la consideración de sujeto de derecho internacional y por ello su acción exterior no puede generar, en la línea de lo afirmado por el Tribunal Constitucional, obligaciones o responsabilidad internacional al Estado, a lo que se circunscribe su competencia del art. 149.1.3 CE. Ello sigue constituyendo un límite infranqueable frente a la acción exterior local (p. 240). Sin embargo, en este punto, una de las cuestiones que presentan más interés por su novedad es la definición de los sujetos que puede poner en relación el ejercicio de la acción exterior local. En efecto, lo que se plantea el administrativista de la Universidad de Oviedo es si se requiere un paralelismo en la naturaleza jurídica —en términos de derecho internacional— entre el sujeto activo (las entidades locales) y el pasivo de su acción exterior. Algo que analiza en el contexto de los convenios de cooperación transfronteriza o interregional.

A su juicio, se debe rechazar tal paralelismo, no existiendo ningún impedimento para poder admitir acuerdos entre una entidad local y una región (p. 244). O incluso, entre aquella y un sujeto dotado verdaderamente de subjetividad internacional. Lo decisivo es que no quepan dudas de la voluntad de las partes de no someter el convenio al derecho internacional. De esta manera, apunta, «el criterio de admisibilidad jurídico-constitucional, desde la perspectiva competencial, de los acuerdos suscritos por las entidades locales con sujetos de derecho público extranjero ha de ser, en síntesis, no la naturaleza, estatal o no, de estos últimos, sino el ordenamiento al que se pretendan adscribir aquéllos» (p. 245). Ese es el límite competencial subjetivo que se deduce del art. 149.1.3 CE.

Además de la vertiente competencial como límite a la acción exterior local, del art. 149.1.3 CE cabría deducir una vertiente sustancial. Esta vertiente

se infiere con acierto de la concurrencia de aquella norma con lo dispuesto en el art. 97 CE, que atribuye al Gobierno, como órgano constitucional del Estado central, la función, entre otras, de dirección de la política exterior. Es así cuando se plantea un primer interrogante: si de aquellas normas cabría inferir una suerte de «deber de neutralidad» de la acción exterior local (p. 254). Lo cierto es que el autor, en coherencia con su discurso argumental, acaba por negar tal mandato, por la incuestionable relevancia política de la acción exterior local en la satisfacción de los intereses a los que sirve la autonomía local del art. 137 CE y que fueron definidos a partir de una concepción funcional del principio de territorialidad (p. 255).

Mayores dudas le suscita al autor si, habiendo reconocido la dimensión política de la autonomía local, esta debe ser conforme con la política exterior del Estado (p. 259). Es en este punto cuando afirma que «la presuntamente debida conformidad de la acción exterior local a la política exterior del Estado, no pudiendo ser negada con carácter general, precisa en todo caso de una aplicación prudente, que habrá, consiguientemente, de evitar automatismos pues de lo contrario se terminarían por anular las posibilidades de actuación externa de las entidades locales» (p. 269). Es probablemente en este punto de su trabajo cuando el autor haya renunciado, en parte, a la valentía con la que ha defendido sistemáticamente sus tesis. Sin embargo, quizá, la respuesta a este interrogante la haya podido ofrecer implícitamente el desarrollo seguido con posterioridad.

b) La lealtad institucional

El *iter* discursivo seguido hasta aquí hacía inevitable que el segundo de los límites que el autor predicase de la acción exterior local fuese una norma de lealtad. Esto es, en realidad, la otra cara de la moneda de la vertiente denominada sustancial de la competencia estatal sobre las relaciones internacionales derivada del art. 149.1.3 CE, de la que se infería, tal como se había expuesto con anterioridad, el deber de las entidades locales de respetar los «intereses» del Estado en el ejercicio de aquella competencia. Intereses que debían de ser jurídicamente comprendidos, dado que no eran sino el ámbito normativo de una función constitucional, la función de dirección política del Estado plasmada en el art. 97 CE.

En verdad, si alguna norma constitucional puede servir para tutelar dichos intereses en el ejercicio de la competencia del art. 149.1.3, es precisamente la norma de lealtad, que, por definición, tiene por objeto garantizar, más que competencias constitucionales concretas, la posibilidad de que en ellas

pueda adquirir cobertura normativa el mayor número de expectativas posible. El autor advierte, sin embargo, de la necesidad de una precisión conceptual, entendiendo que el límite a la acción exterior local lo representa, en concreto, la «lealtad institucional», más que la «lealtad constitucional», por su «mayor especificidad» frente a esta última, ya que la primera «puede igualmente referirse a una vinculación cualificada de los poderes públicos a garantías constitucionales esenciales no relacionadas con la estructura territorial del Estado» (p. 272). Esta norma de lealtad institucional operaría como límite a la acción exterior local en una doble vertiente: material y formal (p. 273).

En lo que se refiere a la vertiente material, la lealtad institucional se materializaría en «la prohibición de irrogación de perjuicios o de lesión de los intereses del Estado» (p. 281). Es probable que esta conclusión absorba, de alguna manera, lo que el administrativista de la Universidad de Oviedo denominó vertiente sustancial del límite de la competencia del art. 149.1.3, de la que se deduciría, según sus palabras, la «debida conformidad de la acción exterior local a la política exterior del Estado» (p. 269). De ahí que las dudas manifestadas por el autor en la posible incondicionalidad de este mandato, quizá, pudieran encontrar respuesta justamente en las consecuencias que tendrían que derivarse de aquella norma de lealtad institucional.

Es al hilo de la construcción de su norma de lealtad como límite a la acción exterior local cuando el autor desgrana una conclusión dotada de todo sentido y que atañe a su naturaleza jurídica. Es cierto, a su juicio, la lealtad debe presentar lo que denomina un carácter «auxiliar» (p. 281). Cabría decir más bien, principal, en el sentido de que opera como un principio interpretativo llamado justamente a eso, a reinterpretar el contenido de las competencias de distintos sujetos que concurren en un mismo ámbito de la realidad. En este punto, es inevitable que al lector le asalte una duda.

Con la tesis principal mantenida por el autor, que la acción exterior local encuentra su fundamento constitucional directamente en el principio de autonomía local del art. 137 CE, y a partir de ahí lleva a cabo una interpretación funcional de la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.3, y aun del principio de territorialidad, cabría plantearse si toda la argumentación desarrollada hasta entonces no ha sido, quizá, la permanente aplicación de esa norma de lealtad institucional. Una norma de lealtad, utilizando la terminología del autor, que debería ser aplicable también al fundamento jurídico-competencial de la acción local y sus consecuencias, y no solo como un límite a ella.

Independientemente de lo ahora afirmado, en su obra, junto con la vertiente material, la norma de lealtad institucional asumiría una vertiente formal que debe proyectar sus consecuencias sobre el control administrativo (p. 282). Es aquí cuando se suscita una cuestión fundamental vinculada

directamente con la naturaleza atribuida a la norma de lealtad. En efecto, su inquietud se traslada a si tal norma de lealtad debe de integrar el parámetro de «legalidad» al que ha de someterse, por definición, la Administración pública, también y, «naturalmente», la local. Es claro, a juicio del profesor Díaz González, que la lealtad institucional, en cuanto que norma jurídica, tiene que integrar el bloque de la legalidad (p. 290). Ello es evidente. Sin embargo, se plantea, con acierto, de qué manera debe integrar tal bloque.

Es aquí cuando despliega toda su potencialidad el «principio» de lealtad, que no se erige en fuente autónoma de mandatos, facultades y prohibiciones, sino que opera como criterio interpretativo de los ya derivados de la «legalidad». Entre otras cosas, porque, como entiende con razón, la concepción de la lealtad como fuente de legalidad podría correr el peligro de menoscabar, en aras del interés general del Estado, el principio de autonomía local del art. 137 CE (p. 292), en que el autor identifica el fundamento constitucional de la acción exterior.

4. CONCLUSIONES

El trabajo defiende con gran brillantez una tesis realmente coherente. Es cierto que la descentralización territorial que articula el art. 137 CE se lleva a cabo a partir de normas constitucionales dotadas, naturalmente, de idéntico rango. Y, por ello, la autonomía local y la política están llamadas a concurrir con idéntica fuerza normativa en el mismo ámbito de la realidad exterior con la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.3 en materia de relaciones internacionales. De ahí que deba reclamarse para las entidades locales también una proyección exterior en el ejercicio de sus competencias, lo que el Tribunal Constitucional ha reconocido solo a las comunidades autónomas.

Es cierto también que, probablemente, no suponga ningún obstáculo para ello que las competencias en las que se materializa la autonomía política se atribuyan por una norma dotada de un rango de ley, pero a la que la Constitución le confiere el ejercicio de una función constitucional: el estatuto de autonomía (art. 147, puntos 1 y 2, de la CE). Un atributo del que, sin embargo, carecen las leyes que atribuyen competencias a las entidades locales. Ello es lo que, quizá, como mantiene el autor, impida equiparar el contenido de la acción exterior local y la autonómica. Pero, aun atribuidas las competencias a las entidades locales por una ley desprovista de la función constitucional, es claro que el principio de autonomía local del art. 137 CE las proyecta, junto con su consustancial eficacia exterior, con la misma intensidad normativa frente a las competencias extraterritoriales de las comunidades autónomas y del Estado central.

De ahí que tenga todo sentido la reinterpretación ofrecida de las competencias atribuidas a estos sujetos, a fin de permitir la extraterritorialidad de la acción local consustancial al ejercicio de las competencias en las que se materializa la autonomía local. Una reinterpretación que siga dejando a salvo los límites que implican aquellas competencias, permitiendo que los intereses de la acción exterior local se compatibilicen con los intereses de la acción exterior autonómica y estatal. Quizá la mejor forma de compatibilizarlos todos sea gracias a la lealtad institucional que debe presidir las relaciones entre todos los sujetos del sistema descentralizado.